

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLICIAIS

RBCP

Jan.-Abr./2022 - Vol. 13

ISSN IMPRESSO 2178-0013

ISSN ELETRÔNICO 2318-6917



BRAZILIAN
JOURNAL OF
POLICE
SCIENCES

REVISTA
BRASILEÑA DE
CIENCIAS DE
POLICÍA

REVUE
BRASILIENNE
DES SCIENCES
POLICIÈRES

RIVISTA
BRASILIANA DI
SCIENZE
DI POLIZIA

DOSSIÊ

OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO
SUJEITOS DE DIREITOS: políticas públicas, qualidade de
vida e democracia



A **Revista Brasileira de Ciências Policiais (RBCP)** é um periódico com finalidade acadêmica, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais da Coordenação Escola Superior de Polícia (CESP/ANP), publicada desde 2010, com periodicidade semestral e, a partir de 2020, quadrimestralmente, com formato híbrido (eletrônico e impresso), com circulação de 1000 cópias. Trata-se de publicação que tem por objetivo publicar trabalhos científicos (artigos, resenhas e entrevistas) elaborados por pesquisadores nacionais e estrangeiros, quando considerados relevantes para o avanço teórico-prático das Ciências Policiais, promovendo a produção do conhecimento, a interdisciplinaridade dialética e a troca de experiências de doutrina policial em nível acadêmico. A RBCP possui Conselho Editorial composto por pesquisadores nacionais e estrangeiros. São aceitos para publicação artigos em idiomas português, inglês, espanhol, francês e italiano. O processamento de artigos bem como sua disponibilização aos autores e demais leitores é totalmente gratuita.

The *Brazilian Journal of Police Sciences* (RBCP) is a journal for academic purposes, linked to the Graduate Program in Police Sciences at Coordination of the Escola Superior de Polícia (CESP / ANP), published since 2010, with semiannual and, starting in 2020, quarterly, with a hybrid format (electronic and printed), with circulation of 1000 copies. It is a publication that has the purpose of publishing scientific papers (articles, reviews and interviews) by national and foreign researchers, when considered relevant for the theoretical and practical advancement of Police Sciences, promoting the production of knowledge, dialectical interdisciplinarity and the exchange of police doctrine experiences at the academic level. RBCP has an Editorial Board composed of national and foreigners researchers. Articles in Portuguese, English, Spanish, French and Italian are accepted for publication. The processing of articles as well as their availability to authors and other readers is completely free

La *Revista Brasileña de Ciencias de la Policía* (RBCP) es una revista con fines académicos, vinculada al Programa de Posgrado en Ciencias de la Policía en Coordinación de la Escuela Superior de Política (CESP / ANP), publicada desde 2010, cada seis meses y, a partir de 2020, cada cuatro meses, con formato híbrido (electrónica e impresa), con circulación de 1000 copias. Es una publicación que tiene con el propósito de publicar artículos científicos (artículos, reseñas y entrevistas) por investigadores nacionales y extranjeros, cuando se consideran relevantes para el avance teórico y práctico de las ciencias policiales, promoviendo la producción de conocimiento, interdisciplinariedad dialéctica e intercambio de experiencias de doctrina policial a nivel académica. RBCP tiene un Consejo Editorial compuesto por investigadores nacionales y extranjeros. Se aceptan artículos en portugués, inglés, español, francés e italiano para su publicación. El procesamiento de artículos, así como su disponibilidad para autores y otros lectores es completamente gratis.

La *Revue brésilienne des sciences de la police* (RBCP) est une revue à but académique, liée au programme de troisième cycle en sciences de la police de la Coordination Escola Superior de Polícia (CESP / ANP), publiée depuis 2010, tous les six mois et, depuis 2020, tous les quatre mois, au format hybride (électronique et imprimé), avec diffusion à 1000 exemplaires. Il s'agit d'une publication qui vise à publier des travaux scientifiques (articles, revues et entretiens) préparés par des chercheurs nationaux et étrangers, lorsqu'ils sont jugés pertinents pour l'avancement théorique et pratique des sciences policières, en promouvant la production de connaissances, l'interdisciplinarité dialectique et la échange d'expériences de doctrine policière au niveau universitaire. Le RBCP dispose d'un comité de rédaction composé de chercheurs nationaux et étrangers et accepte la publication d'articles en portugais, anglais, espagnol, français et italien. Le traitement des articles ainsi que leur mise à disposition des auteurs et autres lecteurs est totalement gratuit.

Il *Rivista Brasiliana di Scienze di Polizia* (RBCP) una rivista a fini accademici, collegata al programma post-laurea in Scienze di polizia del Coordinamento Escola Superior de Polícia (CESP / ANP), pubblicato dal 2010, ogni sei mesi e, dal 2020, ogni quattro mesi, con formato ibrido (elettronico e stampato), con tiratura di 1000 copie. È una pubblicazione che ha lo scopo di pubblicare opere scientifiche (articoli, recensioni e interviste) preparate da ricercatori nazionali e stranieri, se considerate rilevanti per il progresso teorico e pratico delle scienze della polizia, promuovendo la produzione di conoscenza, l'interdisciplinarietà dialettica e il scambio di esperienze di dottrina di polizia a livello accademico. RBCP ha un comitato editoriale composto da ricercatori nazionali e stranieri e sono ammessi alla pubblicazione articoli in portoghese, inglese, spagnolo, francese e italiano. L'elaborazione di articoli e la loro messa a disposizione di autori e altri lettori è completamente gratuita

© 2010 - ANP - Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais da Coordenação Escola Superior de Polícia

Todos os direitos reservados

Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais (Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998), será permitida a reprodução parcial dos artigos da revista, sempre que for citada a fonte. Os conceitos emitidos em artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião da revista ou da Academia Nacional de Polícia.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ministro: Anderson Gustavo Torres

Polícia Federal

Diretor-Geral: Paulo Gustavo Maiurino

Diretoria de Gestão de Pessoal

Diretor: Oswaldo Paiva da Costa Gomide

Academia Nacional de Polícia

Diretor: Umberto Ramos Rodrigues

Coordenação Escola Superior de Polícia

Coordenador: Marcos Leôncio Sousa Ribeiro



Endereço para Correspondência (Mailing Address)

Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais

Coordenação Escola Superior de Polícia da Academia Nacional de Polícia -
Rodovia DF 001 KM 02, Setor Habitacional Taquari - Lago Norte, CEP: 71559-900, Brasília
- DF, Telefone (61) 2024-8877. Email: publicacespanp.dgp@pf.gov.br - Website: <https://periodicos.pf.gov.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca da Academia Nacional de Polícia

Revista Brasileira de Ciências Policiais / Academia Nacional de Polícia. – v. 13, n. 7, jan./abri. - Brasília :
Academia Nacional de Polícia, 2022.

409 p.

Quadrimestral.

ISSN: 2178-0013

e-ISSN: 2318-6917

1. Ciência policial – Periódico. 2. Investigação criminal. 3. Perícia criminal. 4. Polícia Federal. I. Brasil.
Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. Academia Nacional de Polícia.

CDU 351.74



Editor-Geral (General Editor)

Stenio Santos Sousa

Editor de Seção (Section Editor)

Guilherme Borges da Silva
Heitor de Carvalho Pagliaro
Pablo Ornelas Rosas

Comissão Editorial (Editorial Commission)

Marcos Leôncio Sousa Ribeiro; Stenio Santos Sousa; Gilson Matilde Diana, Josias Rodrigues Alves

Produção Editorial (Editorial Production)

Projeto Gráfico e Capa: Eliomar da Silva Pereira; Gilson Matilde Diana; Gleydiston Rocha; Stenio Santos Sousa, Queirian Gonçalves de Sá e Daniel Marcos Gomes
Normalização: Sônia Luiza de Oliveira; Virgílio Vieira de Melo Junior.
Revisão e Tradução (Português-Espanhol): Michelle Staphane Marques da Silva Rodrigues
Revisão e Tradução (Português-Inglês): Daniel Albuquerque de Abreu, Fernando Rosseto, Giovanna Nobre Carvalho, Guilherme Borges da Silva, Heitor Pagliaro, Tiago Antônio Gomes Gouveia

Diagramação: Querian Sá e Gleydiston Rocha

Conselho Editorial (Editorial Board)

Aili Malm (California State University - EUA)
Alexandre Morais da Rosa (UFSC - Brasil)
Américo Bedê Freire Júnior (Faculdade de Direito de Vitória - Brasil)
Anthony W. Pereira (King's College - Inglaterra)
Anabela Miranda Rodrigues (Universidade de Coimbra - Portugal)
Bruna Capparelli (Università di Bologna - Itália)
Carlos Roberto Bacila (UFPR - Brasil)
Cristina Maria Zackseski (UnB - Brasil)
Cristiano Barros de Melo (UnB - Brasil)
Elenice de Souza (St Joseph's College - EUA)
Eliomar da Silva Pereira (CESP/DF - Brasil)
Elisangela Mello Reghelin (UNISINOS - Brasil)
Eugenio Raúl Zaffaroni (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Argentina)
Geraldo Prado (UFRJ - Brasil)
Guilherme Cunha Werner (USP - Brasil)

Guilherme Henrique Braga de Miranda (PF - Brasil)
Jairo Enrique Suárez Alvarez (CEPEP - Colômbia)
Laura Zúñiga Rodríguez (Universidad de Salamanca, Espanha)
Luciano Loiola da Silva (ISCP/DF - Brasil)
Luiz Henrique de Araújo Dutra (UFSC - Brasil)
Luiz Roberto Ungaretti de Godoy (FAAP/SP e CESP/DF - Brasil)
Manuel Monteiro Guedes Valente (UAL - Portugal)
Maria Teresa Aguado Correa (Universidad de Sevilla - Espanha)
Marta Saad (USP - Brasil)
Milton Fornazari Júnior (CESP/DF - Brasil)
Nereu José Giacomolli (PUC-RS - Brasil)
Patrício Tudela Poblete (ASEPIC e Universidade do Chile - Chile)
Paulo Henrique de Godoy Sumariva (UNIRP-SP e Acadepol-SP - Brasil)
Sandro Lúcio Dezan (UniCeub/DF e CESP/DF - Brasil)
Spencer Chainey (UCL - Inglaterra)



Indexadores (Indexers)

DOAJ

LATINDEX

ERIH PLUS

GOOGLE SCHOLAR





Bases de Dados

REDIB
CITEFACTOR
CROSSREF
DOI
DIADORIM
PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES
SUMÁRIOS.ORG
LIVRE
PORTAL DE REVISTAS SUSP
ABEC BRASIL
AURA AMERICA
PLATAFORMA SUCUPIRA
RESEARCHBIB
LATINDEX CATÁLOGO 2.0
SCILIT
WORLD CAT
JOURNALS FOR FREE
EUROPUB
SHERPA/ROMEO
MIAR - UNIVERSITAT DE BARCELONA
BASE
ISSN PORTAL
PKP|INDEX

Bibliotecas

YALE UNIVERSITY LIBRARY
HARVARD LIBRARY
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
LLOYD SEALY LIBRARY - JOHN JAY COLLEGE OF CRIMINAL JUSTICE
RVBI - REDE VIRTUAL DE BIBLIOTECAS



SUMÁRIO

Editorial - Os Profissionais de Segurança Pública como Sujeitos de Direitos - políticas públicas, qualidade de vida e democracia 13

GUILHERME BORGES DA SILVA

HEITOR PAGLIARO

PABLO ORNELAS ROSA

DOSSIÊ - “OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO SUJEITOS DE DIREITOS: POLÍTICAS PÚBLICAS, QUALIDADE DE VIDA E DEMOCRACIA”

Impacto da Atividade Profissional sobre a Saúde Física e Mental de Profissionais da Segurança Pública - Análise Bibliométrica 29

Impact of Professional Activity on Physical and Mental Health of Public Safety Professionals - Bibliometric Analysis

Impacto de la Actividad Profesional en la Salud Física y Mental de los Profesionales de Seguridad Pública - Análisis Bibliométrico

BIANKARLA SANTOS BÁRBARA MELO

O Direito à Greve na Polícia Judiciária: Breve Análise Comparada dos Sistemas Brasileiro e Português 55

The Right to Strike in the Judicial Police: a Brief Comparative Analysis of the Brazilian and Portuguese Systems

El Derecho de Huelga en la Policía Judicial: un Breve Análisis Comparativo de los Sistemas Brasileño y Portugués

EDUARDO ALEXANDRE FONTES

FERNANDA CORREA MOREIRA EHLERS

O Pseudo Antagonismo do Controle Social: Segurança Pública *versus* Direitos Fundamentais na Visão Iluminista..... 81

The Pseudo Antagonism of Social Control: Public Security versus Fundamental Rights in the Enlightenment View

El Pseudo Antagonismo del Control Social: Seguridad Pública versus Derechos Fundamentales en la Visión de La Ilustración

JOSÉ CÉSAR NAVES DE LIMA JÚNIOR

O Sujeito da Segurança Pública, a Garantia e a Promoção dos Direitos Humanos e a Segurança Cidadã.....111

The Subject of Public Security, the Guarantee and Promotion of Human Rights and Citizen Security

El Tema de la Seguridad Pública, la Garantía y Promoción de los Derechos Humanos y la Seguridad Ciudadana

MARIA DE NAZARÉ TAVARES ZENAIDE

Práticas LGBTfóbicas e a Saúde Mental do (da) Policial LGBT+ no Brasil.....141

LGBTfobic Practices and the Mental Health of the LGBT+ Police Officer in Brazil

Prácticas LGBTfóbicas y Salud Mental del (de la) Policía LGBT+ en Brasil

RAFAEL DELFINO RODRIGUES ALVES

FABRICIO SILVA ROSA

Objetivos Estratégicos e Valores Institucionais Declarados nos Planos Estratégicos das Seguranças Públicas Estaduais Brasileiras: Um Diagnóstico por Análise Comparada 181

Strategic Objectives and Institutional Values Declared in the Strategic Plans of Brazilian State's Public Security: a Diagnosis by Comparative Analysis

Objetivos Estratégicos y Valores Institucionales Declarados en los Planes Estratégicos de Seguridad Pública del Estado Brasileño: un Diagnóstico por Análisis Comparativo

RODRIGO TAPIA PASSOS DE OLIVEIRA

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

ARTIGOS - TEMAS LIVRES

The Institutionalisation of the Multilateral Police Cooperation in the Americas: a Bottom-Up Approach to the Pathway of an Informal Government Network227

A Institucionalização da Cooperação Policial Multilateral nas Américas: um Enfoque de Baixo para Cima do Caminho de uma Rede Governamental Informal

La Institucionalización de la Cooperación Policial Multilateral en las Américas: un Enfoque de Abajo hacia Arriba de la Trayectoria de una Red Gubernamental Informal

CARLA MARIA DE OLIVEIRA COSTARDI

A influência da Operação Mãos Dadas na imagem institucional da Polícia Militar de Santa Catarina263

The influence of Operation Hands Held on the institutional image of the Santa Catarina Military Police

La influencia de la Operación Manos Dadas en la imagen institucional de la Policía Militar de Santa Catarina

VINÍCIUS PAULO DA SILVA COSTA

ALINE REGINA SANTOS

JULIANE PIERRI ÁRDIGO

Alocação de Investigações Especiais e Comuns na Polícia Federal com o Uso da Teoria dos Jogos: Aplicação do Modelo Principal-Agente e do Valor de Shapley.303

Allocation of Special and Common Investigations in the Federal Police Using Game Theory: Application of the Principal-Agent Model and The Shapley Value

Asignación de Investigaciones Especiales y Comunes en la Policía Federal Mediante Teoría de Juegos: Aplicación del Modelo Principal-Agente y el Valor de Shapley

MARCO AURÉLIO FAVERI

Identificação de Vítimas de Desastre pelas Impressões Digitais: O Rompimento da Barragem de Brumadinho337

Disaster Victim Identification Using Fingermarks: The Brumadinho Dam Collapse

Identificación de las Víctimas del Desastre por Huellas Dactilares: La Ruptura de la Presa de Brumadinho

MARCO ANTONIO DE SOUZA
GABRIEL DE OLIVEIRA URTIAGA
FLÁVIO ROBERTO DE MELO
LUCIENE MARQUES DA SILVA

Valoração Econômica em Perícias de Crimes Ambientais: Por Que, para Quem e os
Desafios de Realizá-La351

The Economic Valuation in Environmental Forensics: Why, to Whom and the Challenges to Perform It

Valoración Económica en el Peritaje de Delitos Ambientales: Por Qué, para Quién y los Desafíos de Llevarla a Cabo

MAURO MENDONÇA MAGLIANO

Análise de Riscos na Gestão Coordenada de Fronteiras: A Convergência entre os
Direitos Humanos e a Segurança Nacional na Migração Internacional.....387

Risk Analysis in Coordinated Border Management: The Convergence Between Human Rights and National Security in International Migration

Análisis de Riesgos en la Gestión Coordinada de Fronteras: La Convergencia entre Derechos Humanos y Seguridad Nacional en La Migración Internacional

FELIPE SCARPELLI DE ANDRADE
PRISCILA APARECIDA DE MACÊDO E SILVA

EDITORIAL DO DOSSIÊ



OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO SUJEITOS DE DIREITOS - POLÍTICAS PÚBLICAS, QUALIDADE DE VIDA E DEMOCRACIA

GUILHERME BORGES DA SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, GOIÂNIA/GO, BRASIL

guidhu@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5992-3251>

HEITOR PAGLIARO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, GOIÂNIA/GO, BRASIL

heitor@heitorpagliaro.com

<https://orcid.org/0000-0001-6431-930X>

PABLO ORNELAS ROSA

UNIVERSIDADE DE VILA VELHA, VILA VELHA/ES, BRASIL

pablorosa13@gmail.com

<https://orcid.org.br/0000-0002-9075-3895>

RESUMO

As relações entre a ideia do projeto político dos direitos humanos e as políticas de segurança pública planejadas pela classe política e conduzidas por instituições policiais possuem tensões que dificultam a consolidação de um Estado democrático de direito inspirado por princípios de direitos humanos. Um dos principais desafios dessa relação é construir um estado de coisas que permita que os agentes de segurança pública sejam não apenas considerados como atores sociais responsáveis pela linha de frente na realização dos direitos humanos, mas também entendidos como sujeitos desses próprios direitos humanos, uma vez que são partícipes e integrantes da mesma sociedade à qual sua atuação policial se destina. Este artigo analisa criticamente e discute dados relativos à violência contra policiais e à saúde desses agentes públicos, à luz das políticas que

relacionam segurança e direitos humanos, pensando se os policiais se percebem como sujeitos de direitos humanos e, ao mesmo tempo, se são percebidos como tal pela sociedade da qual são partícipes e, por fim, quais são as consequências dessas percepções para a realização do Estado democrático de direito, especialmente em um contexto de redemocratização, no Brasil, a partir da década de oitenta do século vinte.

PALAVRAS-CHAVE: Policiais. Sujeitos de Direito. Direitos Humanos. Estado de Direito.

As mudanças decorrentes do processo de aprofundamento da industrialização, da expansão demográfica, do crescimento das cidades e de uma urbanização precária e desigual vieram acompanhadas também do agravamento de muitos problemas sociais, dentre eles a violência urbana, observando-se inclusive um significativo aumento no número de crimes violentos e do uso da arma de fogo no Brasil. Nesse período, saltamos de 13.911 mortes violentas registradas em 1980 para 47.773 no ano de 2019. Isso se deu, especialmente, em razão das condições macroeconômicas, de políticas de segurança militarizadas, das dinâmicas periféricas do tráfico de drogas, das associações entre criminosos nas prisões por todo país e da formação de grupos paramilitares e de milicianos (ADORNO, 1998, 1999; ZALUAR, 1999; SOARES, 2000; MISSE, 1999, 2006; CALDEIRA, 2001; LEMGRUBER, 2002; MACHADO DA SILVA, 2004; SAPORI, 2007; LIMA, 2008; BORGES, 2019).

Além de considerar o século vinte como o “breve século”, o historiador Eric Hobsbawn (1995) ressaltou que a década de 1980, especificamente, foi uma “década perdida”, sobretudo em termos econômicos, pois foi um período em que o sistema econômico mundial atravessou uma longa e profunda crise. As economias periféricas, dependentes daquelas altamente industrializadas, sofreram sobremaneira os efeitos dessa crise. De acordo com Soares (2015), as dificuldades e problemas decorrentes desse contexto propiciaram o avanço da violência como fenômeno estrutural na sociedade brasileira. A hiperinflação, o aumento das desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, assim como o alto nível de desemprego, funcionaram como dínamos desse processo.

Observa-se também, o desenvolvimento da criminalidade organizada, especialmente em decorrência do incremento das políticas de encarceramento e de guerra às drogas, das limitações também estru-

turais do sistema prisional e do fortalecimento dos mercados ilícitos de drogas e de armas de fogo por todo território nacional, impactando de forma ainda mais intensa nas áreas de maior concentração de pessoas em condição de pobreza nas cidades¹.

O dado objetivo acerca do crescimento da violência se associa ao dado subjetivo referente ao sentimento de insegurança que o acompanha e podem ser compreendidos a partir da constituição de processos de “incivilidades” (ZALUAR, 1999) e de “desnormalização”² da sociedade civil (MISSE, 1999, 2006), que deflagram uma “sociabilidade violenta” que aos poucos foi se tornando parte central das relações sociais (MACHADO DA SILVA, 2004).

Nesta esteira, nem mesmo as mudanças produzidas no processo de redemocratização a partir da década de 1980 foram capazes de redirecionar o curso desse processo de sedimentação da violência estrutural no âmbito da sociedade. Como analisa Adorno,

[...] no terreno da criminalidade comum, os efeitos do amplo processo de reordenação das relações sociais e políticas em torno do regime autoritário foram bem demarcados [...] O policiamento preventivo e ostensivo é militarizado, tornando-se frequentes as inspeções policiais arbitrárias nas ruas e sobretudo nas habitações populares através de opera-

1 A guerra às drogas nasceu nos Estados Unidos, em 1971, como uma política de segurança nacional implementada durante o governo Nixon. Tal política, baseada em aspectos moralistas e de interesses escusos, desenvolveu-se no sentido de fazer frente ao aumento do consumo de substâncias ilícitas no país e em busca de combater o narcotráfico, sobretudo contra os países produtores situados na América Latina. A política de guerra às drogas se constituiu a partir de estratégias de caráter militar, por isso altamente repressivas, autoritárias, punitivistas e violentas. Após a Convenção de Viena, em 1988, que tinha por tema a luta “contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicoativas”, a política de guerra às drogas ganha força internacional, motivado pelo poder político-econômico dos EUA e de sua capacidade de intervir em legislações nacionais e de promover sanções contra os países que não aderissem o tratado. Nos países que contém altas taxas de desigualdade social, como é o caso do Brasil, essa política, além de não diminuir nem a oferta e nem a demanda por substâncias dessa natureza, acabou por agravar e produzir vários outros problemas sociais, como o aumento da violência urbana e policial, o fortalecimento da criminalidade organizada, o encarceramento em massa e a matança da população preta e periférica, colocou o usuário diante dos riscos dos mercados ilegais e à mercê de substâncias sem nenhum tipo de controle, dificultou a construção e implementação de políticas públicas de cuidado e que melhor condizem com a realidade desses consumos, tem impedido o desenvolvimento científico relacionado às potencialidades das substâncias que foram proibidas, entre tantas outras questões (SILVA, 2019).

2 Segundo Misse (1999, p59): “Na modernidade, a acusação se emancipa da transgressão (que se torna no mínimo moralmente ambivalente ou duvidosa) para se dirigir à subjetividade do transgressor, à sua desnormalização, à sua incivilidade, às suas « fraquezas ».”

ções do tipo “tira da cama”, sem prévia autorização judicial. Nas delegacias e distritos policiais, torturas e maus tratos contra presos, suspeitos da prática de crimes, constituíam rotina nas investigações policiais. Além do mais, o período é caracterizado pelo acirramento da “guerra” entre policiais e delinquentes, na origem da qual surgiram esquadrões da morte, organizações paramilitares, envolvendo policiais e civis, cujos objetivos eram eliminar bandidos comprometidos com tráfico de drogas, contrabando e assalto a bancos como também liquidar testemunhas que pudessem denunciá-los à justiça pública. Por sua vez, os tribunais de justiça penal mantiveram-se aparentemente alheios a esse processo. Não esboçaram resistências à imposição das regras arbitrárias ao controle repressivo da ordem pública. Suspeita-se que, no período, tenham sido mais rigorosos na distribuição de sanções penais, sobretudo nos crimes contra o patrimônio, uma das modalidades de ação delituosa mais frequentes nas estatísticas policiais e, via de regra, cometida por cidadãos das classes populares. Quanto às prisões, assiste-se a crescente intervenção de órgãos normativos federais, como o Conselho Nacional de Política Penitenciária e o Departamento Penitenciário Federal, preocupados com a gestão administrativa de amplas massas carcerárias que se acumulavam, notadamente nas grandes capitais brasileiras (1999, p. 132-133).

Na análise realizada pelo autor supracitado, assim como em outras demais ponderações proferidas por outros estudiosos deste campo (MESQUITA NETO, 1999; PINHEIRO, 2001; LIMA, 2008), observa-se que não houve alterações significativas em relação às estruturas do aparato de segurança e do sistema de justiça criminal no país, que continuaram com fortes traços do regime militar.

Quando um regime político é alterado em um país, nem sempre as modificações são totais e radicais, pois a força da tradição influencia a continuidade de certas práticas, ainda que com outras roupagens, sendo que o “novo regime promove uma ruptura institucional, mas mantém algumas raízes com a tradição (se não de fato, ao menos em nível de discurso)” (PAGLIARO, 2020, p. 118). A tradição de proximidade entre governo e militares é histórica no Brasil e antecede o governo militar da década de 1960 – a República da Espada e o próprio Estado Novo de Vargas são exemplos disso. Assim, a redemocracia

tização não implicou total abandono de práticas autoritárias, próprias do período do governo militar.

Nesse sentido, conforme sugerem Souza e Batibugli, as instituições fundamentais do Estado democrático brasileiro mantiveram o *status quo* político e resistiram às mudanças consignadas pela nova Constituição promulgada em 1988, especialmente no que se refere ao poder judiciário, à administração de justiça e às instituições que compõem a Segurança Pública. Por essa razão, entende-se que as resistências encontradas “refletem os limites da democratização da sociedade brasileira, em termos da adesão aos valores democráticos e da aceitação da universalidade dos direitos fundamentais” (2014, p. 294)

O crescimento da sensação de insegurança, além de produzir transformações na arquitetura urbana das cidades, tem levado à emergência de demandas por maior restrição de direitos, seja por reivindicar a redução da imputabilidade penal dos adolescentes, o aumento da duração de penas e a adoção de regimes mais severos de penalização seja pela concordância tácita ou pelo incentivo aberto ao emprego da violência policial (CALDEIRA, 2001; FRATTARI, 2013). Violência aqui entendida como a violência não autorizada pela lei, isto é, aquela que não é expressão da institucionalidade do monopólio da força pelo Estado, mas que se trata de uma violência extrajurídica, sem autoridade legal e, por isso, *autoritária*.

Tudo isso tem levado ao aumento das taxas de encarceramento e mais demandas pela construção de presídios, sem que se produzam impactos positivos na percepção social acerca das condições gerais da segurança pública no país como um todo. É a respeito desse cenário que Lima (2011) se dedica a pensar a questão da *accountability* na segurança pública, argumentando que as organizações policiais no Brasil sofreram forte influência do regime militar, sendo ainda muito recente os esforços para remodelá-las sobre os pilares e valores *democráticos*.

Outro aspecto levantado pelo autor diz respeito às dificuldades de gestão integrada de uma política nacional de segurança pública. Isso porque em cada unidade da federação, a Secretaria de Segurança Pública – ou órgão similar – tem sido a organização responsável por administrar e gerir os seus profissionais. Esse aspecto é problemático,

porque os gestores (estaduais, municipais, federais e distritais) acabam enredados nos interesses e relações inscritas na esfera dos conflitos locais, tornando ainda mais complicada não só a execução de uma política nacional de segurança, muitas vezes pensada e colocada em ação por opositores político-partidários nas esferas mais ampliadas de poder, mas também a consolidação de políticas de Estado ao invés de políticas de governo (SOUZA E BATTIBUGLI, 2014). Nesse sentido, as políticas *de Estado* seriam aquelas baseadas na autoridade da lei, perenes e a longo prazo, ao passo que as políticas *de governo* seriam as sazonais, baseadas no interesse de governos transitórios e de curto prazo.

Os esforços em busca de superar essas dificuldades se intensificam a partir da década de 1990, quando o governo federal criou a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), sucedida, em 1997, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Essa secretaria nasce com o objetivo de planejar e gerenciar uma política nacional de segurança pública como forma de enfrentamento da violência na sociedade. A partir daí, nos anos subsequentes,

[...] novas iniciativas de reforma emergiram no contexto do amplo debate em torno da persistência da violência policial, das campanhas nacionais de desarmamento, do aumento dos sequestros e da virulência das rebeliões no sistema prisional e de internação de jovens infratores. O governo federal lançou nova agenda para a elaboração de práticas inovadoras de policiamento e de políticas de segurança pública pelas unidades da federação. Exemplo da nova agenda foi a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FUSP), do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de 2003, e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), de 2007. (SOUZA, BATTIBUGLI, 2014, p.298-299).

Destacamos aqui o PRONASCI, pois esse Programa, cujo público-alvo prioritário é formado por profissionais de segurança pública e jovens de 15 a 24 anos vulneráveis à criminalidade ou que já tenham sido presos, nasceu com a função de efetivar as diretrizes do SUSP e de articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos no âmbito federal, estadual e municipal, a par-

tir de ações realizadas nas próprias comunidades. As principais metas deste programa são: a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Não obstante, como resultado de sua implementação, começaram a ser desenvolvidos planos de segurança nas esferas federal, estadual e municipal. Assim, a estruturação do SUSP, com o estabelecimento de diretrizes nacionais a serem observadas por todos os entes federados, abriu possibilidades efetivas para a estruturação de uma política nacional de segurança pública.

O senso comum costuma associar discussões sobre segurança pública às ações dos agentes das forças de segurança pública, em especial os policiais civis e militares. Contudo, faz-se necessário ter em mente que a própria concepção de segurança pública que emergiu com a Constituição Federal de 1988 e que orienta a montagem do SUSP é bem mais ampla, envolvendo também a promoção da saúde, da educação, da moradia, da cultura, do lazer, entre outros direitos sociais.

Apesar da visibilidade e centralidade ocupada pelos profissionais da segurança pública na execução das políticas específicas dessa área, esses agentes não podem ser tomados como únicos responsáveis pelo fracasso do Estado na promoção de direitos e da própria segurança pública. Mais ainda, esses profissionais, ao operar a prestação desses serviços, passam a sofrer cotidianamente os efeitos desse contexto macroestrutural desigual, injusto e violento. Essa tendência, própria do senso comum, conduz à atribuição de responsabilidade individual e particular de determinados sujeitos e essa visão é problemática, na medida em que dilui a responsabilidade do próprio *estado de coisas* político. Esse desvio de perspectivas acaba promovendo alguns problemas decorrentes de certa confusão entre a parte e o todo, ou seja, entre o particular e o geral ou, ainda mais, entre o campo individual de atuação destes profissionais e suas condições sistêmicas, caracterizadas pelo contexto institucional específico no qual estes estão inseridos.

De acordo com os dados produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, divulgado no 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2019), 343 policiais civis e militares da ativa foram mortos em confronto ou por lesão não natural no ano de 2018

no país³. Sendo que destes, 256 foram mortos fora de serviço e 87 em serviço. O estudo revela ainda, que, durante o mesmo período, 106 policiais da ativa cometeram suicídio. Nesse mesmo sentido, o relatório Uma análise crítica sobre suicídio policial, realizado pela Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, em parceria com o Conselho Federal de Psicologia (MARIANO, 2019), aponta que o suicídio entre esses profissionais no Estado de São Paulo pode ser considerado como uma situação epidêmica⁴. De acordo com os números apresentados pelo estudo, a taxa bienal de suicídio entre policiais do Estado de São Paulo entre os anos de 2017 e 2018 foi de 23,9 para cada 100 mil habitantes, enquanto a taxa média de suicídio entre toda população daquele Estado, durante o mesmo período, foi de 5 para cada 100 mil habitantes, ou seja, quase cinco vezes maior.

Apesar dos riscos e perigos inerentes ao trabalho policial, os números apresentados, por si só, são alarmantes e revelam entre esses profissionais a intensidade desse grave problema de saúde mental. O primeiro estudo, por exemplo, demonstra que os policiais no país possuem mais chances de morrerem em decorrência de suicídio do que na prestação de serviço à comunidade. Já o segundo estudo, por sua vez, evidencia que as chances de um policial ter cometido suicídio no Estado de São Paulo durante os anos de 2017 e 2018 foi quase 5 vezes maior do que o restante de toda população daquela unidade federativa.

No processo de construção e consolidação de uma Política Nacional de Segurança Pública, o grande desafio que se coloca é o de inserir na práxis das instituições mecanismos e estratégias de promoção dos Direitos Humanos, possibilitando, com isso, a construção de uma política de segurança pública articulada com os princípios do Estado democrático de direito e que dialogue amplamente com a sociedade. Portanto, é preciso que a figura do agente de segurança pública (trabalhador/a) deixe de operar somente como instrumento de poder do Estado, para ocupar também o lugar de *sujeito* que se reconhece como promotor de políticas de segurança pública no sentido amplo, que inclui a estreita relação entre a práxis dos agentes e a promoção e garantia dos direitos humanos e do Estado democrático. Isso implica tratar os

3 Nestes números, descarta-se casos de acidente de trânsito e suicídio.

4 Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a partir do momento em se atinge a taxa de 10 suicídios para cada 100 mil habitantes a conjunção dessas mortes pode ser classificada como uma situação epidêmica.

policiais não apenas como meros profissionais que exercem violência legítima por parte do Estado em suposta defesa da sociedade, mas tratá-los como potenciais construtores de direitos humanos, enquanto atores sociais principais da segurança pública.

A necessidade de assumir esse protagonismo foi diagnosticada na Pesquisa Nacional sobre Segurança Pública e Direitos Humanos, financiada pelo Ministério da Justiça (2013), em que os resultados do estudo evidenciaram problemas estruturais, teóricos e técnicos enfrentados durante o processo de formação de operadores de segurança pública. A partir de entrevistas realizadas com diferentes profissionais vinculados às forças da segurança pública, concluiu-se que grande parte desses profissionais possui uma compreensão de como deve ser a sua prática profissional muito distanciada da questão das defesas das liberdades e garantias cidadãs que constituem um dos pilares do Estado democrático de direito. Assim, os desafios de pensar políticas públicas e implementá-las se impõem diante da necessidade de se desenvolverem medidas e ações que coloquem profissionais de segurança pública como sujeitos de direitos, visto que muitos deles, de acordo com o estudo, sentem-se desvalorizados nas relações interpessoais, inclusive no interior das instituições que integram.

Além desse sentimento de desvalorização, outros vários problemas institucionais foram assinalados, como, por exemplo: a falta de estrutura, a ausência de condições dignas de trabalho e de salários satisfatórios, o desrespeito da sociedade com relação à atividade policial, a falta de especialização e tratamento psicológico, dentre outros. Todas essas questões levantadas, de acordo com o relatório do estudo, tornam “a atividade do profissional de segurança pública uma atividade precarizada, onde existe uma quase total dissociação dentre o que seja direitos humanos e o que seja segurança pública” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 121).

A questão do perfil do profissional, do seu preparo e capacitação, da estrutura ou condições de trabalho colocados à sua disposição são aspectos apontados como raízes de grande parte das situações de insegurança e violência. Segundo dados do Observatório da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, entre 2011 e 2016 foram mortos 46 policiais militares e 134 foram feridos em razão de sua fun-

ção profissional. No horário de serviço, neste mesmo espaço de tempo, foram mortos 6 policiais, enquanto no horário de folga foram 40. Além disso-, neste mesmo período, 22 policiais militares cometeram suicídio (BERNADES, 2018). De acordo com Olga Matos (1998), quanto mais se aprimora a democracia, mais se amplia também a noção de qualidade de vida, o grau de bem-estar da sociedade e a necessidade de acesso a bens materiais e culturais.

Nesse sentido, a gravidade da questão da saúde dos profissionais de Segurança Pública pode ser evidenciada pela apreciação rápida de alguns dados produzidos no âmbito da Junta Central de Saúde do Hospital da Policial Militar de Goiás. Foram aplicados 375 formulários junto aos policiais militares do Estado de Goiás.⁵ Destes, 291 apresentavam problemas diagnosticados como psiquiátricos, associados à reação ao estresse (75), à depressão (66), ao transtorno bipolar do humor (49), ao transtorno de ansiedade, à episódios de depressão recorrente (27), a uma relação problemática com o uso de álcool (23) e à disfunção cerebral (17) (BORGES *et all*, 2016).

Dito isso, entende-se que a vida desses indivíduos, no que tange à sua importância humana e profissional, é uma questão central para a sociedade brasileira e no avanço dos valores democráticos. Sendo assim, faz-se necessário formar profissionais de segurança pública enquanto sujeitos de direitos e trabalhadores públicos submetidos aos princípios da promoção dos direitos humanos.

A relação entre os setores vinculados à promoção, garantia e defesa dos Direitos Humanos e os atores vinculados à Segurança Pública, segundo Ricardo Balestreri (2006), está marcada por visões equivocadas e preconceituosas, criando dificuldades e, até mesmo, duras barreiras para a construção de parcerias entre essas duas áreas. Realizada essa constatação, entende-se que há uma necessidade urgente de que tais barreiras sejam quebradas e, a partir disso, seja possível avançar na elaboração e no desenvolvimento de ações e políticas públicas entre esses dois setores, com medidas que considere a necessidade de transversalidade e da especificidade dos direitos humanos tanto no processo de formação dos profissionais de segurança pública quanto na consti-

5 Este estudo foi realizado no período de abril a setembro de 2014. Foram analisados 375 casos de militares que se apresentaram a Junta Central de Saúde/PMGO (JCS) com diagnósticos psiquiátricos.

tuição destes como pessoas que também possam não só se perceberem como sujeitos de direitos, mas também serem percebidos como tais. Isso porque o processo de construção de identidades passa tanto por um mecanismo de sujeição quanto por um de subjetivação, o que significa, em poucas palavras, que um arquétipo de sujeito é socialmente construído pela heteroimagem e pela autoimagem.

Sendo servidores públicos que lidam diretamente com a população, os policiais têm a sua identidade forjada pela forma como os demais os veem, já que estão constantemente submetidos ao escrutínio público direto, mas também pela forma como eles próprios se compreendem. Diante disso, é possível presumir que o sucesso na conjugação da defesa dos Direitos Humanos em articulação com a ampliação acerca do entendimento sobre Segurança Pública pode resultar em um novo perfil de profissionais que foram produzidos e se produziram enquanto sujeitos a partir de valores orientados pela garantia de direitos e não por sua violação.

GUILHERME BORGES DA SILVA

EDITOR DE SEÇÃO

DOUTOR EM SOCIOLOGIA (UFG), PÓS-DOUTORANDO EM DIREITOS HUMANOS (PPGIDH/UFG), PESQUISADOR DO NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA (NECRIVI) E DO NÚCLEO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES SOBRE PSICOATIVOS (NEIP).

HEITOR PAGLIARO

EDITOR DE SEÇÃO

DOUTOR EM DIREITO (UNB) E PROFESSOR DA UFG, ONDE É VICE-COORDENADOR DO Mestrado e Doutorado em DIREITOS HUMANOS.

PABLO ORNELAS ROSA

EDITOR DE SEÇÃO

DOUTOR EM CIÊNCIAS SOCIAIS (PUC/SP), COM ESTÁGIO DE PÓS-DOUTORADO EM SOCIOLOGIA (UFPR), EM SAÚDE COLETIVA (UFES) E EM PSICOLOGIA INSTITUCIONAL (UFES). PROFESSOR PERMANENTE NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA (Mestrado Acadêmico) e EM SEGURANÇA PÚBLICA (Mestrado

PROFISSIONAL) DA UNIVERSIDADE VILA VELHA (UVV), PROFESSOR COLABORADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO (MESTRADO PROFISSIONAL) NA FACULDADE VALE DO CRICARÉ (FVC) E NO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PENAL E CRIMINOLOGIA DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUC/RS).

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: Rupturas e continuidades. *In: ZAVERUCHA, Jorge (org). Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife, Bagaço, 1998.
- ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo soc.* [online]. 1999, vol.11, n.2, pp.129-153.
- BALESTRERI, Ricardo. *Rede Nacional de Educação a Distância para Segurança Pública. Curso Direitos Humanos*. Módulo I. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: < <http://portal.ead.senasp.gov.br/home> > . Acesso em: 08 set. 2020
- BERNARDES, Leonardo Melo Cavalcanti. Sangue na farda: vitimização policial militar no estado de Goiás. 2018. 174 f. *Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos)* - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.
- BORGES, Guilherme da. A figuração social das drogas e as relações de poder: ethos, habitus jurídicos e o meio caminho andado da decisão sentencial dos crimes de tráfico de drogas em Goiânia. 2020. 416 f. *Tese (Doutorado em Sociologia)* - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.
- BORGES, M. N.; FONSECA, T. C.; FONSECA, J. M. A.; CUNHA, V. M.. Aspectos epidemiológicos e diagnósticos psiquiátricos de militares em Goiás. *Revista Brasileira Militar de Ciências*, v. 1, p. 14, 2016.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Edusp/34, 2001

- FBSP. *13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 2019. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>. Acesso em: 10 set 2021.
- FRATTARI, Najla Franco. As configurações sociais do medo do crime na cidade de Goiânia. Brasília. 2013. *Tese (Doutorado em Sociologia)*. Universidade de Brasília.
- HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-199*. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [1917].
- LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: Mitos e fatos. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (org). *Insegurança Pública: Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo, Nova Alexandria, 2002
- LIMA, João Marcelo Maciel de. *Democracia e 'accountability': Violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar no estado de São Paulo*. Dissertação (mestrado), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2011.
- LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, no 80, 2008, pp. 65-69.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004.
- MARIANO, Benedito Domingos. *Uma análise crítica sobre Suicídio Policial*. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, 2019
- MATOS, Olga. *As formas modernas do atraso*. Folha de S. Paulo, Primeiro Caderno, 27 de setembro, 1998.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: Abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce; CARNEIRO, Leandro Piquet [e] CARVALHO, José Murilo (orgs). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Pesquisa nacional sobre segurança*

pública e direitos humanos. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Senasp, 2013.

MISSE, Michel. Malandros, marginais e vagabundos e acumulação social da violência no Rio de Janeiro. 1999. 413 f. *Tese (Doutorado em Sociologia)* – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1999.

MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2006.

PAGLIARO, Heitor. Juridicização da História e Totalitarismo. *Revista de Teoria da História*, v. 23, n. 1, 2020. ISSN: 2175-5892.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não estado de direito na República. In: SACHS, Igancy; WILHEIM, Jorge [e] PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs). *Brasil: Um século de transformações*. São Paulo, Companhia das Letras, 2001

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SOARES, A. M. Violência como fenômeno intrínseco à cultura política brasileira. *Sinais*, Vitória, ES, n. 18, p. 92-108, 2015.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

SOUZA, Luís Antonio Francisco de; BATTIBUGLI, Thaís. O difícil caminho da reforma: A polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização. *Dilemas*, p. 293-319, 2014.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: Violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, n. 3, 1999, pp. 3-17.



**DOSSIÊ - “OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA
PÚBLICA COMO SUJEITOS DE DIREITOS:
POLÍTICAS PÚBLICAS, QUALIDADE DE VIDA E
DEMOCRACIA”**



IMPACTO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL SOBRE A SAÚDE FÍSICA E MENTAL DE PROFISSIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA - ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

IMPACT OF PROFESSIONAL ACTIVITY ON PHYSICAL AND MENTAL HEALTH OF PUBLIC SAFETY PROFESSIONALS - BIBLIOMETRIC ANALYSIS

IMPACTO DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL EN LA SALUD FÍSICA Y MENTAL DE LOS PROFESIONALES DE SEGURIDAD PÚBLICA - ANÁLISIS BIBLIOMÉTRICO

Submetido em 09 de setembro de 2021.

Aceito em 17 de janeiro de 2021.

BIANKARLA SANTOS BÁRBARA MELO

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, GOIÂNIA/GO,
BRASIL

biankarla.melo@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6069-5110>

RESUMO

Este estudo objetivou realizar uma pesquisa bibliométrica sobre a saúde física e mental de profissionais de segurança pública e verificar o estado da arte das publicações científicas sobre essa temática, entre os anos de 2011 e 2020. Foram realizadas buscas no Periódico Capes com os seguintes descritores: saúde dos policiais; saúde mental; e polícia. Considerando que a profissão policial está no topo das profissões com maiores riscos de adoecimento, levantou-se o seguinte questionamento: como e com que frequência vem sendo publicados estudos que busquem compreender esse adoecimento? A análise bibliométrica permitiu concluir que houve 741 artigos publicados. Destacaram-se, em relação ao número de publicações, as autoras: Cecília Minayo e Edinilsa de Souza; as bases de dados: One File (GALE) e a Directory of Open Access Journals (DOAJ); os periódicos: Revista Ciência e Saúde Coletiva e a Revista Direito e Praxis, com Qualis A3 e A1 respectivamente; e finalmente os idiomas mais utilizados nessas publicações foram o inglês e o português. Os resultados da bibliometria evidenciaram que as pesquisas nessa área são limitadas e que são necessários mais estudos para subsidiar a criação de políticas públicas em saúde específicas que acolham e atendam às necessidades desses profissionais.

PALAVRAS-CHAVE: saúde dos policiais; saúde mental; polícia; bibliometria; saúde.

ABSTRACT

This study aimed to carry out a bibliometric research on the physical and mental health of public security professionals and to verify the state of the art of the scientific publications on this subject between 2011 and 2020. For this, searches were carried out in the Capes Journal with the following keywords: police health; mental health; and police. Taking into account that the police profession is at the top of the professions with the greatest risk of illness, the following question was raised: how often have studies that seek to understand this illness been published? The bibliometric analysis allowed us to conclude that 741 articles were published. The authors stood out given the number of publications: Cecília Minayo and Edinilza de Souza; the Databases: GALE and DOAJ; the Periodicals: Revista Ciência e Saúde Coletiva and Revista Direito e Praxis; with Qualis A3 and A1 respectively; and finally, the most used languages in these publications were English and Portuguese. The bibliometric results showed that the number of researches in this area is still limited and that more studies are needed to support the creation of specific public health policies that meet the needs of this professional.

KEYWORDS: police health; mental health; police; bibliometrics; health.

RESUMEN

Este estudio tuvo como objetivo realizar una investigación bibliométrica sobre la salud física y mental de los profesionales de la seguridad pública, y verificar el estado del arte de las publicaciones científicas sobre este tema, entre 2011 y 2020. Para ello, se realizaron búsquedas en los Capes. Revista con las siguientes Palabras Clave: Salud policial; Salud mental; y Policía. Teniendo en cuenta que la profesión policial está en la cima de las profesiones con mayor riesgo de enfermedad, se planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo y con qué frecuencia se han publicado estudios que buscan comprender esta enfermedad? El análisis bibliométrico permitió concluir que hubo una publicación total de 741 artículos. Los autores destacaron en relación al número de publicaciones: Cecília Minayo y Edinilza de Souza; las Bases de Datos: GALE y DOAJ; Revistas: Revista Ciência e Saúde Coletiva y Revista Direito e Praxis; con Qualis A3 y A1 respectivamente; y finalmente, los idiomas más utilizados en estas publicaciones fueron el inglés y el portugués. Los resultados bibliométricos mostraron que el número de investigaciones en esta área es aún limitado, y que se necesitan más estudios que apoyen la creación de políticas de salud pública específicas que acojan y satisfagan las necesidades de este profesional.

PALABRAS CLAVE: salud policial; salud mental; policía; bibliometría; salud.

INTRODUÇÃO

Compreender que a saúde é um direito fundamental e que, desse modo, deve ser garantida pelo Estado a todos os cidadãos, resguardando assim o princípio da universalidade, é o que motiva esse estudo. Perceber o profissional de segurança pública como um sujeito de direitos que adoecce física e mentalmente pelo processo de trabalho no decorrer de seu exercício laboral é algo que esse levantamento deseja apontar.

A profissão de policial está no topo das profissões com maiores riscos de adoecimento físico e psíquico, isso ocorre fundamentalmente pela carga de estresse; pelas exigências sociais e de superiores hierárquicos; e pela violência diariamente enfrentada por esses profissionais (MINAYO *et al*, 2008). Diante do exposto, levanta-se o seguinte questionamento: de quais maneiras a função laboral é responsável por fomentar esse processo de adoecimento? Qual a frequência e qualidade dos estudos científicos produzidos no intuito de investigar essa temática tão importante?

Esse estudo possui o objetivo geral de realizar um estudo bibliométrico sobre adoecimento físico e mental de profissionais da segurança pública nos últimos dez anos (janeiro de 2011 a dezembro de 2020) de publicações em uma importante base de dados, o Periódico Capes (Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Essa pesquisa possui também alguns objetivos específicos, a saber: descrever a saúde de policiais; descrever a temporalidade e periodicidades de publicações sobre o tema; relatar quais autores, bases de dados, periódicos (com seus Qualis) mais frequentemente publicam sobre o assunto; e, finalmente, evidenciar o idioma mais recorrentemente utilizado nessas publicações.

Essa pesquisa justifica-se na medida em que nas principais bases de dados não são tão frequentes estudos que abordem o adoecimento de profissionais da segurança pública. A relevância desse estudo consiste em discutir a associação entre o trabalho policial e o adoecimento físico e mental desse profissional. Nesse sentido, é indispensável levantar questões referentes a organização do trabalho dentro das ins-

tuições policiais e apontar como essa organização é responsável por promover ou impedir que comorbidades se instalem.

A partir desse levantamento bibliométrico, serão fornecidos aos gestores da saúde e da segurança pública importantes dados a respeito da saúde desses trabalhadores. Essas informações os municiarão para que possam discutir e criar políticas específicas que acolham e atendam a necessidades também próprias desse servidor. Nesse processo, é fundamental conhecermos a estrutura de trabalho e o estilo de vida desses servidores, para compreendermos como a organização e a psicodinâmica do trabalho podem fomentar o adoecimento físico e mental.

Para o maior esclarecimento e aprofundamento dessa temática serão abordados no referencial teórico os seguintes assuntos: a saúde geral, e a saúde mental do policial. O desenvolvimento teórico desses dois conteúdos se faz necessário para se conheçam as especificidades em relação a saúde dessa população, ademais, essa construção é fundamental para se maximizar as possibilidades de discussão e conclusão do objeto desse estudo.

1. A SAÚDE DO POLICIAL

A profissão policial está no topo das profissões com maiores riscos inerentes a execução de suas funções. Epidemiologicamente, risco é definido como a probabilidade de ser acometido por alguma doença. Os policiais realizam suas funções sob constante estresse. Isso ocorre por pressões e exigências de superiores hierárquicos, pelas altas expectativas sociais, pelo enfrentamento diário a violência extrema, pela impossibilidade de agir em determinadas ocorrências, por exigências de participação em escalas extras e pelo risco iminente de morte. Todos esses fatores são gatilhos para que o profissional de segurança pública tenha um acentuado risco de adoecer física e mentalmente no decorrer de sua carreira laboral.

As situações de estresse vivenciadas no cotidiano desse profissional fazem com que haja uma constante liberação de hormônios, tais como adrenalina, noradrenalina e cortisol. Esse desequilíbrio hor-

monal resulta em respostas biológicas alteradas que se traduzem em respostas imunológicas diminuídas, aumentando a chance desse indivíduo adoecer.

A literatura destaca que entre os problemas de saúde geral mais comumente encontrados nas corporações policiais se encontram: doenças cardiorrespiratórias, obesidade, síndrome metabólica, alterações glicêmicas e doenças ortopédicas. As doenças cardiorrespiratórias, as alterações glicêmicas, a obesidade e a síndrome metabólica estão associadas principalmente aos hábitos de alimentação inadequados e ao sedentarismo desses profissionais (MINAYO *et al*, 2008; SANTOS *et al*, 2016). As doenças crônicas têm aumentado consideravelmente entre policiais, pois o ritmo acelerado de trabalho e a descarga hormonal constante fomentam o surgimento dessas doenças, o sedentarismo e a baixa qualidade alimentar são potencializadores dessas comorbidades.

As doenças ortopédicas estão frequentemente ligadas à questão postural no momento do trabalho, e às longas horas de pé ou sentado. Além disso, o uso de equipamentos de proteção individual (EPI): coletes antibalísticos e armamentos pesados por várias horas do dia também são responsáveis por problemas ortopédicos entre policiais (TRIGO *et al*, 2007; MINAYO *et al*, 2008; SANTOS *et al*, 2016). A longa jornada de trabalho diária do policial faz com que esse passe várias horas do dia em uma mesma posição (sentado ou de pé), gerando fadiga muscular, e isso, ao longo dos anos, pode causar problemas osteomusculares. Essa situação é agravada quando esse policial carrega, além do peso corporal, EPI's com excesso de carga, o que potencializa a sintomatologia dolorosa das regiões cervical, torácica, lombar, e nos membros superiores e inferiores.

Observado o estilo de vida e trabalho do policial, a literatura tem evidenciado que os hábitos deletérios mais comumente encontrados entre esses profissionais são: a adicção ao álcool e outras drogas (principalmente a maconha e tranquilizantes); tabagismo; ausência de prática regular de atividade física (sedentarismo); e a rotina de alimentação inapropriada com alto teor de de açúcares, gorduras e carboidratos simples (MINAYO *et al*, 2008; BATISTA *et al*, 2018).

A hipertensão arterial sistêmica (HAS) é uma doença crônica

multifatorial e multissistêmica que atinge a população mundial, sendo enquadrada como problema de saúde pública em nosso país e vem crescendo em grandes proporções entre policiais. Essa enfermidade tornou-se uma grande preocupação para os gestores em saúde, por se tratar de uma doença cardiovascular e um importante fator predisponente para o desenvolvimento de outras doenças crônicas (SILVA *et al*, 2014) e dentro das corporações da polícia militar isso também pode ser observado. Santos *et al* (2016) avaliaram 1050 prontuários de policiais militares em 2014 e observaram uma prevalência de 16% de doenças cardiorrespiratórias (SANTOS *et al*, 2016).

Cordeiro *et al* (2015), em estudo com policiais militares de Campina Grande (PB), averiguaram que 84,9% dos indivíduos voluntários apresentam algum grau de obesidade, dentre estes 35,6% já evidenciam um grau de obesidade elevado (CORDEIRO, 2015). Estudo realizado por Lima *et al* (2016) com policiais na cidade de Russas (CE), que objetivou compreender o perfil morfológico, através do Índice de Massa Corporal (IMC) e da relação cintura/quadril (RCQ), observou a presença de elevado peso corporal. O estudo concluiu que 91% dos policiais apresentavam riscos com implicações em sua saúde, com ênfase na prevalência de sobrepeso e obesidade, observou também em relação ao IMC que 52% dos policiais eram pré-obesos; e 22% apresentavam obesidade (LIMA *et al*, 2016).

Pode-se concluir, através dos estudos nessa área, que a saúde geral de profissionais da segurança pública é de várias maneiras afetada pelas condições de trabalho desse servidor. Os hábitos adquiridos durante o transcorrer da vida laboral nas corporações, associados ao estresse diário e à falta de políticas públicas de saúde específicas que atendam a esses profissionais são agravantes para que não haja uma melhora nos níveis de saúde desse servidor, que desenvolve um trabalho tão importante para a sociedade.

2. A SAÚDE MENTAL DO POLICIAL

Dejours advoga que o trabalho pode ser fonte de sofrimento físico e psíquico do trabalhador e isso está diretamente relacionado à forma como as regras de execução das tarefas são estabelecidas dentro

da organização do trabalho (DEJOURS, 1992). Segundo Minayo, o adoecimento psíquico dos policiais está principalmente relacionado às altas cargas de estresse e de violência por eles vivenciadas; às cobranças advindas de superiores hierárquicos; às escalas extras que ultrapassam a carga horária normativa preestabelecida; às altas expectativas por parte da sociedade, e dos próprios policiais; à impossibilidade de agir em alguns tipos de ocorrências; e finalmente ao confronto diário com a possibilidade da morte (MINAYO, 2008).

Em relação às moléstias psíquicas, a literatura tem evidenciado que o policial é mais comumente acometido por: Síndrome de Burnout e outros transtornos psíquicos, como depressão, síndromes do pânico, bipolaridade e estresse pós-traumático (TRIGO *et al*, 2007; COSTA *et al*, 2007; BEZERRA *et al*, 2013). A organização do trabalho nas corporações policiais, em várias situações e contextos, pode se mostrar disfuncional e isso predispõe o servidor ao adoecimento mental. As cobranças por parte de superiores hierárquicos, as pressões inerentes ao enfrentamento da violência, a exigência de participações em escalas extras, a falta de equipamentos de proteção individual adequados e a ausência de espaços de escuta que acolham esse indivíduo, são algumas das causas do adoecimento mental desses profissionais.

A Síndrome de Burnout é caracterizada pelo esgotamento físico e mental decorrente da prática laboral. Definida como processo iniciado com excessivos e prolongados níveis de estresse e tensão no trabalho, leva à exaustão funcional por absoluta falta de energia, produzindo prejuízo em seu desempenho físico ou mental (TRIGO *et al* 2007; ALVES *et al*, 2017). Essa síndrome tem se tornado cada vez mais comum entre os policiais e mudanças na psicodinâmica do trabalho policial são fundamentais para a redução dessa alteração de esgotamento do servidor.

Alves *et al* (2017) desenvolveram um estudo sobre policiais, com o intuito de verificar o papel emocional na incidência de burnout. Os resultados evidenciaram que todas as dimensões do trabalho emocional se mostraram preditoras do burnout: variedade e intensidade das emoções, frequência de interação com suspeitos e criminosos, regulação profunda e regulação superficial, e a necessidade de expressar emoções positivas como parte do trabalho policial (ALVES *et al*, 2017).

Outra pesquisa com policiais do Comando de Policiamento da Capital (CPC) de Natal (RN) objetivou diagnosticar a ocorrência e a fase de estresse em policiais militares, além de determinar a prevalência de sintomatologia física e mental. Utilizou-se o Inventário de Sintomas de Stress para Adultos de Lipp. Os resultados encontrados evidenciaram: a proporção de policiais sem sintomas de estresse foi de 52,6%, enquanto 47,4% apresentaram sintomatologia, sendo as mulheres as mais afetadas (COSTA *et al*, 2007).

Bezerra *et al* (2013) sugerem que o sofrimento psíquico é mais fortemente encontrado entre os oficiais com cargos de chefia; e entre os policiais com atividades operacionais pelo risco que oferecem. O exercício físico foi apontado como a estratégia considerada mais eficaz para prevenir as consequências do estresse (BEZERRA *et al*, 2013).

Wagner *et al* (2012) realizaram estudo com o objetivo de avaliar a saúde mental e a qualidade de vida de policiais da região metropolitana de Porto Alegre (RS), através do preenchimento do Questionário de Qualidade de Vida da Organização Mundial de Saúde (WHOQOL-Bref) e o Questionário de Saúde Geral (QSG-12), e concluíram que o grupo de policiais com maiores prejuízos na qualidade de vida e na saúde mental foi o de participantes com mais de dez anos de profissão, que também apresentou maior frequência de doenças crônicas, uso regular de medicamentos e menos atividades de lazer (WAGNER *et al*, 2012).

As condições de trabalho e a forma como as corporações policiais se organizam, se estruturam e se operacionalizam são responsáveis pelo adoecimento mental desse profissional. Ainda há muito preconceito entre os consortes em relação ao colega doente psicologicamente. O esgotamento psíquico é mais comum entre policiais do que os estudos indicam, pois vários policiais deixam de procurar tratamento psicológico ou psiquiátrico por temerem a maneira como serão vistos dentro da corporação. Nesse contexto, as mudanças na organização do trabalho policial e a construção de espaços de escuta para esse servidores são fundamentais para melhorar os níveis de saúde mental dentro das organizações policiais.

3. METODOLOGIA

Esse estudo possui um desenho descritivo e quantitativo, uma vez que evidencia, através de análise bibliométrica, o estado da arte das principais publicações sobre o adoecimento de policiais nos últimos dez anos.

A bibliometria consiste em uma análise quantitativa que auxilia bastante nas pesquisas científicas. É um campo da biblioteconomia responsável por levantar dados, gerar indicadores variados e auxiliar através de planilhas, gráficos e figuras a visualização do desenho de determinados temas e publicações (SANTOS; PANOSSO NETTO; WANG, 2017). O termo foi primeiramente utilizado por Alan Pritchard e por Paul Otlet no idos da década de 1960 (MOMESSO; NORONHA, 2017). As análises oriundas da bibliometria não possuem apenas cunho teórico, mas são um exercício que possibilita uma visão mais abrangente e traz repercussões práticas no momento de avaliar estatisticamente as referências bibliográficas. Esse tipo de estudo tem aumentado no meio acadêmico e na comunidade científica.

O levantamento dos artigos científicos utilizados nessa análise bibliométrica seguiu as seguintes etapas: 1) escolha de uma base de dados ampla e com grande número de indexações, no caso a base escolhida foi o Periódico Capes; 2) escolha de um bom descritor que atendesse a busca desejada; 3) separação dos dados de interesse; 4) análise dos dados obtidos; e, finalmente, 5) a exposição resultados e discussão dos mesmos.

A bibliometria em questão evidenciou como a pesquisa científica sobre adoecimento dos profissionais de segurança pública tem se comportado. Através da análise de alguns aspectos (distribuição temporal das publicações; distribuição temporal de artigos revisados aos pares; autores com maior número de publicações; revistas com maior número de publicações; distribuição segundo o idioma publicado; e *Qualis* dos periódicos que mais publicaram sobre o assunto), pôde-se levantar elementos que nortearão outras pesquisas sobre essa temática. A análise estatística foi realizada por meio da contagem simples do total dos dados de interesse do objeto pesquisado e, posteriormente, foi realizado o cálculo percentual desses dados encontrados, ano a ano.

A busca foi realizada no Periódico Capes, especificamente na Comunidade Acadêmica Federada (CAFE). O Período de busca foi de 01/01/2011 até 31/12/2020 (10 anos de publicações). O tipo de material selecionado foi “somente artigos científicos”. A busca foi realizada através do filtro “assunto”, e foi utilizado o descritor: “saúde dos policiais”. A pesquisa realizada no periódico Capes possui acesso livre e gratuito e o uso de dados não está sujeito a questões éticas.

O Portal Periódico Capes é uma biblioteca virtual de acesso livre que reúne e disponibiliza gratuitamente vasta produção científica tanto nacional quanto internacional. Possui acervo de 45 mil periódicos, 130 bases referenciais, 12 bases exclusivamente destinadas a patentes, além de enciclopédias, livros, normas técnicas, obras de referência, estatísticas e conteúdo audiovisual. Esse portal foi idealizado com intuito de alimentar e fortalecer os programas de graduação e pós-graduação em todo o Brasil, democratizando assim o acesso à informação científica.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a análise bibliométrica dessa pesquisa foram realizadas buscas no Periódico Capes com o seguinte descritor: Saúde dos Policiais.

Foram analisadas as publicações dos últimos 10 anos (2011 a 2020), houve detalhamento da distribuição temporal de publicação dos artigos; dos autores com maior número de publicações; das bases de dados e dos periódicos com maior número de publicações; do *Qualis* das revistas que mais publicaram; e do idioma mais frequentemente utilizado.

- Filtros utilizados:
- Período: Janeiro de 2011 até Dezembro de 2020
- Tipo: Artigos
- Idioma: Qualquer idioma

4.1 DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS PUBLICAÇÕES:

O total de artigos publicados sobre a saúde dos policiais, entre

2011 e 2020, foi de 741, como pode ser observado no Gráfico 1. Pelo gráfico pode-se inferir que houve um aumento gradual no número de publicações nesse período. A Segurança Pública (SP) no Brasil foi uma área que cresceu e se estruturou bastante nessa última década e provavelmente esse foi o motivo de também ter havido um aumento no interesse por parte do meio acadêmico sobre o servidor desse segmento.

Fazem parte da SP no Brasil: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares; e a Polícia Penal.

Esses servidores juntamente com a sociedade são responsáveis legalmente por garantir a segurança dos indivíduos dentro do estado democrático de direito.

4.2 DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DE ARTIGOS REVISADOS AOS PARES:

A revisão por pares, também denominada revisão paritária ou arbitragem, é um processo utilizado por periódicos antes da publicação de artigos e outros trabalhos em que ocorre uma avaliação crítica por dois especialistas do mesmo nível do autor. Essa metodologia é fundamental para a divulgação do conhecimento, sendo uma etapa essencial no julgamento de manuscritos científicos (JENAL *et al.*, 2012).

O processo de revisão aos pares é realizado por especialistas da área, possuindo assim aspectos subjetivos em sua constituição, e portanto, passível de incorrer em alguma falha, mas por outro lado proporciona uma melhor qualidade, rigor, exatidão e credibilidade dos conteúdos publicados (MENDES; MARZIALE, 2001).

No Gráfico 2 pode-se notar que foram encontrados 674 artigos revisados aos pares, enquanto os não revisados somaram um total de 741, ou seja, 90,9 % dos artigos publicados nessa base de dados foram revisados aos pares antes de sua publicação. Artigos revisados aos pares possuem uma confiabilidade maior quando comparados a artigos que não passaram por essa mesma metodologia. Ademais, são mais precisos em relação ao conteúdo publicado, ao cumprimento das

regras colocadas pela comunidade científica, bem como a observação de normas legais e éticas.

4.3 AUTORES COM MAIOR NÚMERO DE PUBLICAÇÕES:

Os autores nacionais com maior número de publicações sobre a temática do adoecimento dos profissionais de segurança pública, no contexto brasileiro de trabalho, podem ser observados no Gráfico 3:

- MINAYO, Maria Cecília de Souza (7 artigos)
- SOUZA, Edinilsa Ramos (7 artigos)
- MENEGHEL, Stela Nazareth (7 artigos)
- CONSTANTINO, Patrícia (5 artigos)
- DINIZ, Débora (5 artigos)

MINAYO é graduada em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1978), e em Ciências Sociais pela City University of New York (1979). Possui mestrado em Antropologia Social pela UFRJ (1985) e doutorado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1989). É editora da Revista Ciência & Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO). Atua na área de Saúde Pública como professora, pesquisadora e orientadora principalmente nos seguintes temas: metodologia da pesquisa social em saúde pública; violência e saúde; e saúde coletiva. Já orientou 80 teses e dissertações, publicou 225 artigos científicos, 204 capítulos de livros. É membro do conselho editorial de 14 revistas científicas.

SOUZA se graduou em Psicologia em 1977 pela Universidade Federal de Pernambuco. Possui mestrado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1991) e doutoramento em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1995). É pesquisadora em Saúde Pública na Fundação Oswaldo Cruz. Possui conhecimento na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Violência e seu Impacto na Saúde, atuando principalmente nos seguintes temas: morbimortalidade por acidentes e violências; causas externas; avaliação de programas e serviços; atenção à saúde e segurança pública.

A trajetória de formação e o vínculo institucional dessas duas autoras evidencia o interesse por pesquisar a relação entre saúde e violência, e entre saúde e Segurança Pública. Ambas são referência dentro dessa temática em nosso país, inclusive publicaram um livro em parceria no ano de 2008 intitulado *Missão de Prevenir e Proteger – Condições de Vida, Trabalho e Saúde dos Policiais Militares do Rio de Janeiro*. Livro esse que trata especificamente do adoecimento físico e mental de policiais em decorrência das condições de trabalho.

4.4 BASES DE DADOS COM MAIOR NÚMERO DE PUBLICAÇÕES:

Como demonstrado no Gráfico 4, as Bases de dados com maior número de publicações sobre o adoecimento dos policiais no Periódico Capes entre 2011 e 2020 foram:

- OneFile (GALE): 498 artigos
- Directory of Open Access Journals (DOAJ): 271 artigos
- Scopus (Elsevier): 251 artigos
- SciElo (CrossRef): 246 artigos
- Sociological Abstracts: 211 artigos

GALE Academic OneFile é uma base de dados com sede no Michigan EUA oriunda da Cengage. É considerada uma grande editora educacional, pois oferece acesso a milhões de artigos e mais de 19 mil periódicos e fontes credenciadas como *The Economist*, *The New York Times*, *Cable News Network (CNN)*, e *British Broadcasting Corporation (BBC)*. O código no Periódico Capes é 01276.

O *Directory of Open Access Journals (DOAJ)* é um diretório eletrônico de revistas mantido pela *Lund University Libraries* na Suécia, oferece acesso aberto e gratuito de periódicos de excelente qualidade e revisados aos pares, sendo o código no Capes: 00730.

Essas duas bases de dados são internacionalmente conhecidas e publicaram relevantes materiais acadêmicos sobre as condições de vida e trabalho dos policiais em todo o mundo. Elas são referência e podem ser consultadas quando da abordagem da temática de saúde de policiais.

4.5 PERIÓDICOS COM MAIOR NÚMERO DE PUBLICAÇÕES:

Os Periódicos nacionais com maior número de publicações sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes, como pode ser visto no Gráfico 5, foram:

- Revista Ciência & Saúde Coletiva: 301 artigos
- Revista Direito e Praxis: 74 artigos
- Revista de Estudos Feministas: 35 artigos
- Revista Brasileira de Medicina do Trabalho: 19 artigos

A Revista Ciência & Saúde Coletiva, criada em 1966 e editada pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), é um espaço científico para debates, discussões, e exposições de pesquisas, e de novas ideias relacionadas a Saúde Coletiva. Ela segue as regras de publicação científica da Convenção de Vancouver, convenção essa geralmente utilizada nas áreas de medicina e saúde pública.

No decorrer de sua história, a Revista experimentou um exponencial crescimento e atualmente publica artigos de origem inglesa, francesa e espanhola. É classificada como categoria A3 no Qualis/Capes. E existe intenso empenho dos Editores para que ela alcance a classificação A1.

A Revista Ciência e Saúde Coletiva possui como principais indexações:

Scientific Electronic Library Online (SCIELO); Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS); Directory of Open Access Journals (DOAJ); Index Medicus (MEDLINE); Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal (LATINDEX); Repdisca/ Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS);

4.6 QUALIS DOS PERIÓDICOS QUE MAIS PUBLICARAM SOBRE O ASSUNTO:

O Qualis é um sistema de avaliação dos programas de pós-graduação. Esse sistema foi idealizado em 1977 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e estabelecido com o auxílio do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES). Através dele ocorre a classificação dos Periódicos que divulgam a produção intelectual científica dos programas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado). Atualmente o Qualis é expresso por meio de sete estratos: A1, A2, A3, B1, B2, B3 e B4. Sendo A1 o “padrão ouro” em termos de qualidade na produção científica (BARATA, 2016).

Como demonstrado na Tabela 1, as revistas que mais publicaram sobre “saúde dos policiais” nos últimos dez anos, segundo busca no Periódico Capes, foram a Revista Ciência e Saúde Coletiva com Qualis A3, e a Revista Direito e Praxis considerada A1. Fato esse que traz credibilidade ao leitor que desejar se aprofundar se nesse assunto pois essas classificações são consideradas muito boas, e sugerem que o rigor dos editores no momento de avaliar os artigos foi elevado.

4.7 DISTRIBUIÇÃO SEGUNDO O IDIOMA PUBLICADO:

Observando o Gráfico 6, os idiomas com maior número de publicações sobre a saúde física e mental do policial no Periódico Capes entre 2011 e 2020 foram:

- Inglês: 520 artigos
- Português: 456 artigos
- Espanhol: 289 artigos
- Alemão: 01 artigo

Há um predomínio da língua inglesa nas publicações científicas mundiais, pois a maior parte dos Periódicos traz essa obrigatoriedade para publicação. Ortiz faz uma análise crítica da expansão da língua inglesa no mundo contemporâneo e da mudança do patamar

desse idioma de internacional para mundial, argumentando que a essa mudança está diretamente ligado ao contexto da globalização.

Ele questiona a funcionalidade da utilização de uma língua franca, tanto nas ciências naturais quanto nas humanas, pois linguisticamente existe um contexto geográfico-histórico específico que deve ser levado em conta, e que geralmente a língua franca não está apta a decodificar (ORTIZ, 2004).

Estudiosos questionam a predominância da língua inglesa nas publicações acadêmicas, principalmente quando se trata de estudos oriundos das Américas Central e Latina. Eles também concluem que o ideal é que os periódicos adotassem “três línguas francas”, o espanhol, o português, e o inglês. (FORATTINI, 1997).

CONCLUSÃO

A realização do estudo bibliométrico permitiu conhecer um pouco mais sobre o estado da arte das publicações científicas que abordam as condições de saúde física e mental de policiais. A pesquisa auxiliou também na compreensão sobre como a atividade laboral influencia o adoecimento deste profissional.

Com uso dos descritores: saúde dos policiais, e saúde mental dos policiais foram analisadas publicações entre os anos de 2011 e 2020. Houve detalhamento do número de publicações com e sem revisão aos pares; os autores; as bases de dados; os periódicos com maior número de publicações; o Qualis das revistas que mais publicaram, e os idiomas mais recorrentemente utilizados.

A análise bibliométrica permitiu concluir que houve a publicação de 741 artigos sobre a temática investigada, sendo que desses, 674 foram revisados aos pares. As autoras com maior número de publicações foram a Cecília Minayo e Edinilsa Souza. As bases de dados que se destacaram foram a GALE e a DOAJ. Os periódicos nacionais com maior número de publicações foram a Revista Ciência e Saúde Coletiva e a Revista Direito e Praxis; sendo o Qualis dessas revistas A3 e A1 respectivamente; e finalmente os idiomas mais utilizados nessas publicações foram o inglês e o português.

A organização do trabalho policial abarca, entre outras coisas: a maneira como se estruturam as instituições com seus principais pilares; a missão; a divisão e a forma de execução das tarefas; a hierarquia das ações; a responsabilização; os ritmos estabelecidos; e o sistema de controle. Toda essa estrutura, quando disfuncional, pode ser fonte de adoecimento físico ou psíquico do trabalhador. Essa organização do trabalho pode ser, portanto, tanto fonte de prazer como de sofrimento e adoecimento. A psicodinâmica do trabalho policial pode melhorar ou diminuir a qualidade de vida e de labor desses servidores.

Em relação à saúde física, algumas doenças possuem maior prevalência entre os policiais, dentre elas: doenças ortopédicas, doenças cardiorrespiratórias, alterações visuais, hipertensão arterial sistêmica, síndromes metabólicas, alterações glicêmicas, diabetes, sobrepeso e obesidade. Várias dessas alterações orgânicas ocorrem em virtude de hábitos adquiridos durante a carreira desse trabalhador. Os principais hábitos deletérios desenvolvidos por policiais são: tabagismo, uso abusivo de álcool; uso de drogas lícitas e ilícitas (tranquilizantes e maco-nha); inclusão de dieta rica em gorduras e açúcares e de baixo valor nutricional; e o sedentarismo.

Ao observar a saúde mental dos servidores da segurança pública, a literatura destaca, dentre as alterações mais frequentemente encontradas: síndrome de burnout e outros transtornos psíquicos como depressão, estresse pós-traumático, síndromes do pânico, e bipolaridade.

Essa pesquisa permitiu inferir que a saúde do policial é sim afetada pela atividade profissional. Estudos específicos que abordam a saúde geral de profissionais de segurança pública não são tão frequentes, e os que se ocupam da saúde mental são ainda menos comuns. Conhecer as principais comorbidades físicas e psicológicas dos policiais é fundamental para que se possa produzir políticas de prevenção e promoção de saúde que melhorem as condições de vida e de trabalho desses profissionais.

A criação de políticas de promoção de saúde dentro das instituições policiais deve envolver ações intersetoriais, com atuação de equipes de saúde multiprofissionais. Essas políticas devem conter ações que busquem: a prevenção das doenças crônicas mais recorrentes; pro-

gramas que incentivem a prática esportiva como forma de se dirimir o sedentarismo e melhorar a qualidade de vida; programas que abordem e estimulem a alimentação saudável; programas de redução as adições ao tabaco, álcool e outras drogas; ações e *check-ups* periódicos nas áreas médica, odontológica e psicológica; e finalmente a previsão de espaços de escuta - locais estruturados para acolher e ouvir as principais aflições do servidor em relação a sua vida laboral.

A criação de políticas em saúde dentro das corporações não envolve apenas garantir ao trabalhador o acesso às equipes de saúde. Esse desenvolvimento de políticas perpassa algo bem maior e desafiador que é a reestruturação da organização do trabalho policial. Sem a reorganização laboral das instituições de segurança pública as ações que fomentem a saúde serão incompletas e paliativas.

BIOGRAFIA DA AUTORA

BIANKARLA SANTOS BÁRBARA MELO

MESTRE EM SAÚDE COLETIVA IPTSP-UFG

CAPITÃO QOSPM (QUADRO DE OFICIAIS DA SAÚDE DA
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS) CIRURGIÁ-
DENTISTA.

ESPECIALISTA EM SAÚDE PÚBLICA COM ÊNFASE EM SAÚDE DA
FAMÍLIA.

DOUTORANDA EM DIREITOS HUMANOS PELA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS (UFG).

REFERÊNCIAS

ALVES, J. S. C. *et al.* Trabalho emocional e burnout: um estudo com policiais militares. *Avances en Psicología Latinoamericana*, v. 35, n. 3, p. 459-473, 2017.

BATISTA, U. M. *et al.* Prevalência e fatores associados ao sobrepeso e à obesidade em policiais militares de Goiânia. *Revista Brasileira Militar de Ciências*, n. 08, 2018.

BARATA, R. DE C. B. Dez coisas sobre qualis. *RBPG. Revista Brasileira de Pós-Graduação*, v. 13, n. 30, p. 13-40, 2016.

BEZERRA, C. M. *et al.* Estresse ocupacional em mulheres policiais.

Ciência & Saúde Coletiva, v. 18, n. 3, p. 657-67, 2013.

BRASIL. Constituição. Art. 144 República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro, 1988a.

BRASIL. Constituição. Art. 196 República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro, 1988b.

CARVALHO, G. Saúde pública. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 78, p. 5-26, 2013.

CORDEIRO, A. K. R. Avaliação da Síndrome Metabólica em Policiais Militares do Segundo Batalhão de Polícia Militar da Paraíba Campina Grande. 2015. 27f. (TCC) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde Curso de Graduação em Farmácia Generalista, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2015.

COSTA, M. *et al.* Estresse: diagnóstico dos policiais militares de uma cidade brasileira. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 21, n. 4, p. 217-6, 2007.

CZERESNIA, D. The concept of health and the difference between prevention and promotion. *Cadernos de saúde pública / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública*, v. 15, n. 4, p. 701-709, 1999.

DEJOURS, C. *A Loucura do Trabalho. Um Estudo de Psicopatologia do Trabalho*. 5ª edição ampliada. São Paulo: [s.n.] 1992.

DYE, T. R. *Understanding Public Policy* (15th ed.). Upper Saddle River, N.J: Pearson Prentice Hall. Cap.1 (Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes?), 2017.

HOWLETT, M. RAMESH, M. PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier. Cap. 2 (Abordagens teóricas para compreender a política pública) 2013.

HILL, M. The public policy process. 4th. Ed. Harlow, England: Pearson Education. Cap. 1 (Studying the policy process) 2005.

FORATTINI, O. P. A língua franca da ciência. *Revista de Saúde Pública*, v. 31, n. 1, p. 3-8, 1997.

JENAL, S. *et al.* O processo de revisão por pares: uma revisão integrativa de literatura. *ACTA Paulista de Enfermagem*, v. 25, n. 5, p. 802–808, 2012.

MENDES, I. A. C.; MARZIALE, M. H. P. Avaliação Por Pares Em Divulgação Científica. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 9, n. 6, p. 1–6, 2001.

MINAYO, MARIA CECÍLIA DE SOUZA; SOUZA, EDINILSA RAMOS; CONSTANTINO, P. *Missão Prevenir e Proteger*. [s.l.: s.n.].

MOMESSO, A. C.; NORONHA, D. P. Bibliométrie ou Bibliometrics: O que há por trás de um termo? *Perspectivas em Ciencia da Informacao*, v. 22, n. 2, p. 118–124, 2017.

ORTIZ, R. As ciências sociais e o inglês. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, 2004.

SANTOS, G. E. DE O.; PANOSSO NETTO, A.; WANG, X. Análise de citações de periódicos científicos de turismo no Brasil: subsídios para a estimação de indicadores de impacto. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 11, n. 1, p. 61–88, 2017.

SECCHI, L.; COELHO, F.S.; PIRES, V. *Políticas públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning (2019).

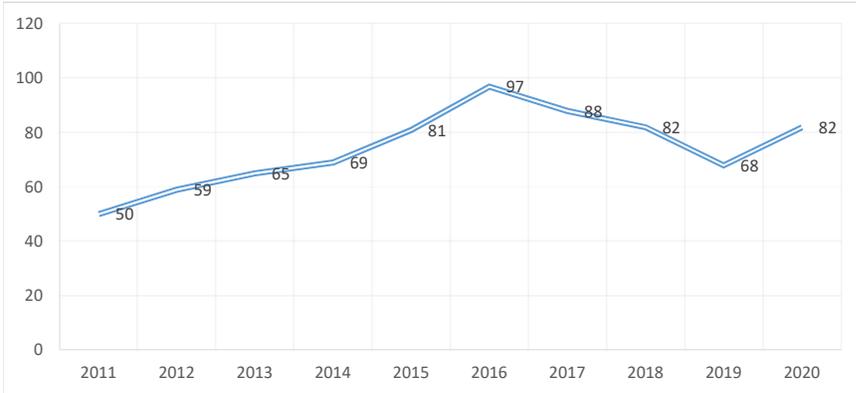
SOUZA, C. Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura. *Rev Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº-16, jul/dez, pg 20-45, 2006.

TRIGO, T. R. *et al.* Síndrome de Burnout ou estafa profissional e os transtornos psiquiátricos. *Revista de Psiquiatria Clínica*, v. 34, n. 5, p. 223-233, 2007.

WAGNER, L. C. *et al.* Saúde mental e qualidade de vida em policiais civis da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Medicina do Trabalho*, v. 10, n. 2, p. 64-8, 2012.

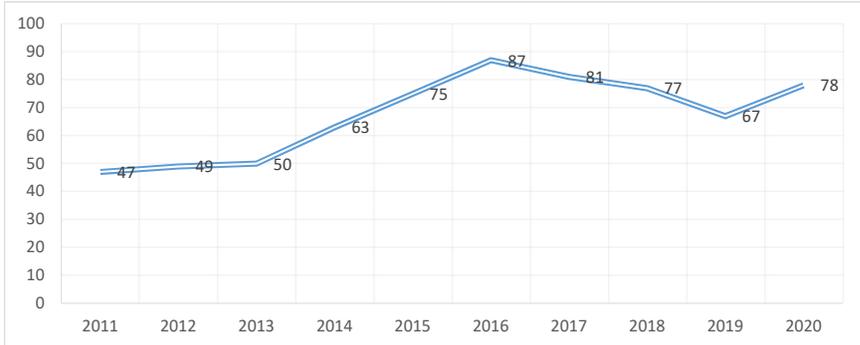
APÊNDICE

Gráfico 1: Número de publicações sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes.



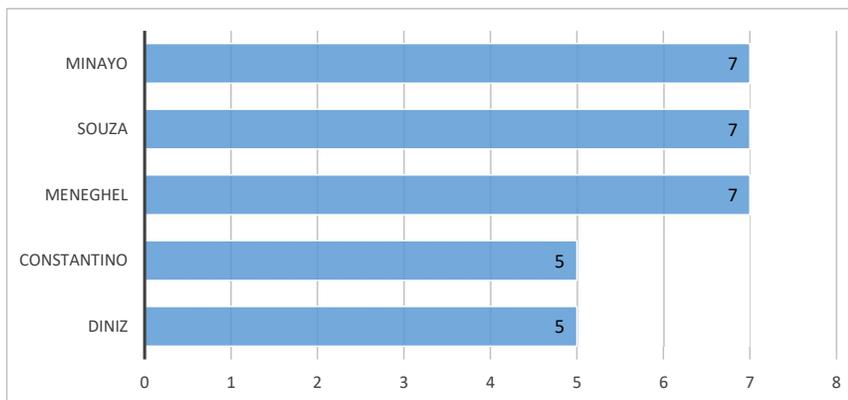
Fontes: Dados extraídos do Periódico Capes (2011-2020).

Gráfico 2: Número de publicações revisadas aos pares sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes.



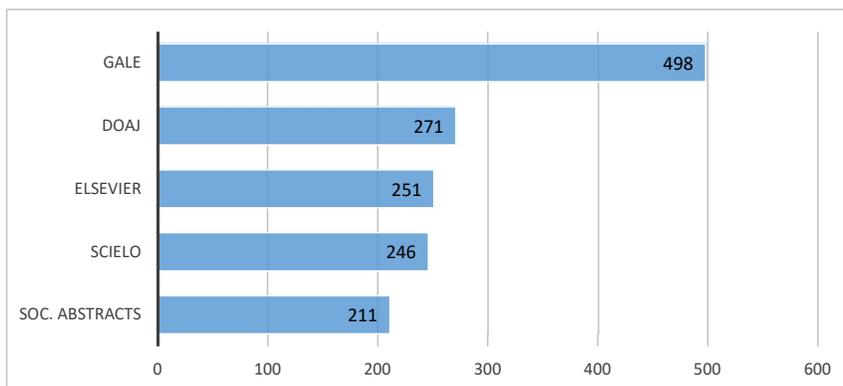
Fontes: Dados extraídos do Periódico Capes (2011-2020).

Gráfico 3: Autores com maior número de publicações sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes.



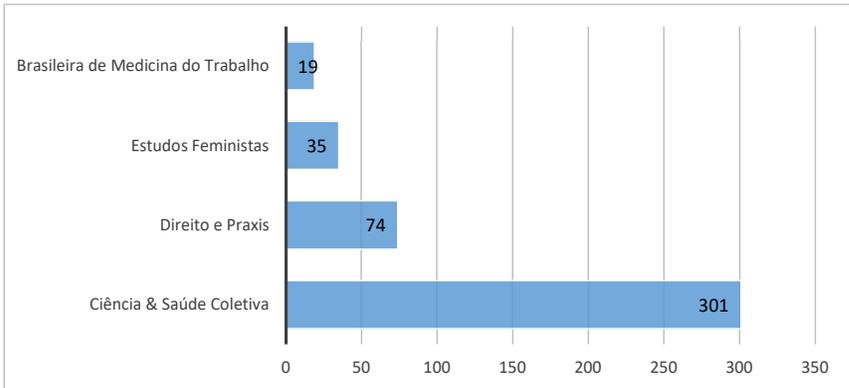
Fontes: Dados extraídos do Periódico Capes (2011-2020).

Gráfico 4: Bases de dados com maior número de publicações sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes.



Fontes: Dados extraídos do Periódico Capes (2011-2020).

Gráfico 5: Periódicos com maior número de publicações sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes.



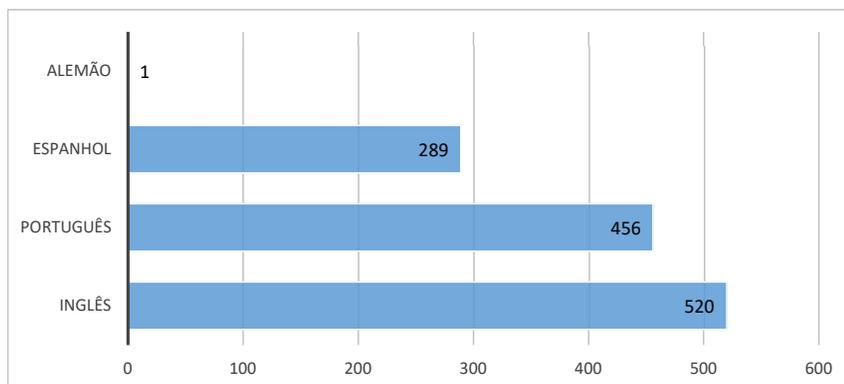
Fontes: Dados extraídos do Periódico Capes (2011-2020).

Tabela 1: Quais dos Periódicos com maior número de publicações sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes.

REVISTA	Classificação CAPES
Revista Ciência e Saúde Coletiva	A3
Revista Direito e Praxis	A1
Revista de Estudos Feministas	A1
Revista Brasileira de Medicina do Trabalho	B1

Fontes: Dados extraídos do Periódico Capes (2011-2020).

Gráfico 6: Idiomas das publicações sobre Saúde dos Policiais entre 2011 e 2020 no Periódico Capes.



Fontes: Dados extraídos do Periódico Capes (2011-2020).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autora confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autora assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplagio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

MELO, Biankarla Santos Bárbara. Impacto da atividade profissional sobre a saúde física e mental de profissionais da segurança pública - análise bibliométrica. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, vol. 13, n. 7, p. 29-54, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.881>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

O DIREITO À GREVE NA POLÍCIA JUDICIÁRIA: BREVE ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS BRASILEIRO E PORTUGUÊS

*THE RIGHT TO STRIKE IN THE JUDICIAL POLICE: A
BRIEF COMPARATIVE ANALYSIS OF THE BRAZILIAN
AND PORTUGUESE SYSTEMS*

*EL DERECHO DE HUELGA EN LA POLICÍA JUDICIAL:
UN BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS
BRASILEÑO Y PORTUGUÉS*

Submetido em 09 de setembro de 2021.

Aceito em 06 de novembro de 2021.

EDUARDO ALEXANDRE FONTES

POLÍCIA FEDERAL, SOROCABA/SP, BRASIL

fontes.eduardo@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/8803463502738522>

FERNANDA CORREA MOREIRA EHLERS

POLÍCIA FEDERAL, RIO DE JANEIRO/RJ, BRASIL

falafernanda@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/2198222298693162>

RESUMO

Observando a realidade social, nota-se que o direito de greve não pode ser exercido por todas as categorias de trabalhadores, sob o argumento principal de que os serviços essenciais à coletividade não podem deixar de ser prestados. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal brasileiro decidiu que o exercício do direito de greve é vedado aos integrantes da polícia judiciária. De outro lado, o legislador infraconstitucional português, passou a permitir, a partir de 2020, que policiais responsáveis pela investigação da materialidade e autoria de infrações penais exercessem o direito de greve. A despeito desse normativo, verifica-se resistência na União Europeia ao reconhecimento desse direito aos integrantes das forças de segurança. Diante desse cenário, de limitação do exercício

de um direito considerando fundamental sem vedação constitucional expressa, aliada à ausência de mecanismos coercitivos para que esses profissionais vejam respeitados seus direitos trabalhistas, pretende-se apresentar o problema por meio de pesquisa baseada no método qualitativo com seleção de doutrina, legislação nacional, estrangeira e de amostra jurisprudencial representativa.

PALAVRAS-CHAVE: direito administrativo; direito comparado; Portugal; greve; forças de segurança; polícia judiciária.

ABSTRACT

Observing the social reality, it is possible to note that the right to strike is not guaranteed to all categories of workers, under the main argument that essential services cannot be rendered to the community. In this sense, the Brazilian Supreme Court ruled that the exercise of the right to strike is prohibited to members of the judicial police. In turn, the Portuguese legislator allowed the exercise of the right to strike by those who are responsible for investigating materiality and authorship of criminal offenses since 2020. Despite this, there is resistance in the European Union to the recognition of the right to strike for members of the security forces. Thus, given the concern with the absence of coercive mechanisms for these professionals to see their labor rights respected, it is intended to start the debate aiming at expanding the social guarantee beyond the instruments of collective bargaining or mediation currently allowed to members of the judicial police. Therefore, we sought to select doctrine, national and community legislation and a representative jurisprudential sample, based on the qualitative research method, for the development of scientific investigation.

KEYWORDS: administrative law; comparative law; Portugal strike; security forces; judiciary police.

RESUMEN

Observando la realidad social, se advierte que el derecho de huelga no puede ser ejercido por todas las categorías de trabajadores, bajo el argumento principal de que no pueden dejar de prestarse los servicios esenciales a la comunidad. En este sentido, el Supremo Tribunal Federal de Brasil decidió que el ejercicio del derecho de huelga está prohibido a los miembros de la policía judicial. Por otro lado, el legislador infraconstitucional portugués, a partir de 2020, permitió a los policías responsables de investigar la materialidad y autoría de los delitos penales ejercer el derecho de huelga. A pesar de esta regulación, existen resistencias en la Unión Europea al reconocimiento de este derecho para los miembros de las fuerzas de seguridad. Ante este escenario, de limitación del ejercicio de un derecho considerado fundamental sin prohibición constitucional expresa, aunado a la ausencia de mecanismos coercitivos para que estos profesionales vean respetados sus derechos laborales, se pretende presentar el problema a través de una investigación basa-

da en la método cualitativo con selección de doctrina, legislación nacional y extranjera y una muestra jurisprudencial representativa.

PALABRAS CLAVE: derecho administrativo; ley comparativa; Portugal; huelga; fuerzas de seguridad; policía judicial.

1. INTRODUÇÃO

O interesse de investigação científica sobre a possibilidade do exercício do direito de greve por integrantes da polícia judiciária surgiu a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro do ano de 2017, vedando exercício de tal direito a esse grupo de trabalhadores.

A decisão em questão gerou profundo debate entre os membros da própria Corte Constitucional, uma vez que não há vedação expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em relação à greve de policiais civis e federais, ao contrário do que ocorre com membros da Polícia Militar e das Forças Armadas brasileiras.

Para compreender mais profundamente as razões da negativa judicial para o exercício deste importante direito trabalhista pela categoria, buscou-se investigar e interpretar a legislação, a doutrina e a jurisprudência sobre o tema, cotejando com o sistema jurídico vigente em Portugal por meio do método qualitativo de pesquisa.

Se de um lado é sabido que a segurança pública é serviço essencial, de outro há preocupação com a ausência de mecanismos coercitivos para que os trabalhadores desse grupo possam ver respeitados seus direitos trabalhistas.

Além da decisão da corte constitucional brasileira, o tema objeto desta investigação também despertou interesse, em razão da previsão legislativa contida no artigo 23º do Decreto-Lei nº 138, que entrou em vigor no ordenamento jurídico português em 1 de janeiro de 2020, garantindo aos trabalhadores das carreiras especiais da polícia judiciária a organização e desenvolvimento livre da atividade sindical com a consignação expressa do direito à greve¹.

1 PORTUGAL. Decreto-lei nº 138, de 13 de setembro de 2019. Estabelece o estatuto profissional do

Partindo das inquietações referidas, pretende-se definir inicialmente o que se entende como polícia judiciária no Brasil e em Portugal, já que o ponto de partida da decisão discutida cuida desta categoria de trabalhadores.

Em seguida, neste trabalho, discorrer-se-á sobre os aspectos gerais do direito de greve e sobre as atividades essenciais, tal qual a segurança pública.

Na sequência, apresentar-se-ão os principais pontos de divergência dos membros da Corte Constitucional brasileira sobre o tema investigado na decisão judicial de 2017.

Por fim, serão selecionados pontos relevantes no sistema português como membro da União Europeia sobre o objeto do estudo do presente trabalho.

Os fins propostos serão buscados a partir do acúmulo de conhecimento já tratado em produções científicas anteriores no intuito de pensar sobre a realidade social da polícia judiciária e seus respectivos direitos fundamentais trabalhistas.

A pesquisa não pretende argumentar uma posição, mas levantar dados para a busca de conhecimento por meio da compreensão, comparação e avaliação dos resultados obtidos.

2. POLÍCIA JUDICIÁRIA

Muito embora exista uma variedade de formatos de agências policiais no mundo contemporâneo, o “percurso da palavra polícia é longo”².

Sabe-se que em todos os tempos da humanidade existiram formas de controle social como “condição fundamental irrenunciável da vida em sociedade”³. Já houve a época da chamada vingança privada

pessoal da Polícia Judiciária, bem como o regime das carreiras especiais de investigação criminal e de apoio à investigação criminal. *Diário da República*: série I, Lisboa, Portugal, n. 176/2019, p. 107-147, 13 set. 2019. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=3217A0019&nid=3217&nversao=&tabela=leis Acesso em: 21 abr. 2021.

- 2 AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: Etimologia e Evolução do Conceito. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, v. 9, n. 1, p. 213-260, jan/jun, 2018.
- 3 HASSEMER, Winfried. *Introdução aos Fundamentos do Direito Penal*. Tradução Pablo Rodrigo

em que o castigo imposto ao autor do fato era executado pela vítima ou seus parentes. Ocorre que “ao conferir tamanha liberdade a um particular, sendo-lhe permitido vingar-se livremente de seu agressor, não eram incomuns os excessos, abusos, e a desproporcionalidade de penas e punições”⁴.

Com o surgimento das teorias liberais, houve a necessidade de constituição de um corpo organizado na máquina estatal com a finalidade de assegurar as liberdades obtidas por meio da garantia da segurança pública provida pelo Estado. Entretanto, somente com o surgimento Estado de Democrático de Direito, a palavra polícia tomou os contornos atuais para ajustar-se aos princípios da dignidade da pessoa humana e da legalidade⁵.

A Polícia Judiciária não se confunde com a Polícia Militar. Enquanto aquela tem a função de repressão de infrações penais por meio da apuração (investigação) criminal (colheita das evidências de materialidade e autoria de delitos), esta atua na prevenção de infrações penais (preservação da ordem pública) por meio do policiamento ostensivo (patrulhamento fardado nas vias públicas).

Também não possui relação com os militares integrantes das Forças Armadas, os quais, com a Emenda Constitucional 18/1998, conforme artigo 42, deixaram de ser considerados servidores públicos *lato sensu*, contando com regime próprio diferenciado⁶ com vedação expressa ao exercício do direito de greve no texto constitucional brasileiro.

Em resumo, a polícia judiciária é o órgão que realiza investigação criminal em busca da apuração da verdade (esclarecimento de fato) por meio da coleta de elementos de convicção sobre materialidade e autoria de suposta infração penal.

Alflen da Silva. 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2005. p. 414.

4 FONTES, Eduardo, HOFFMAN, Henrique. *Criminologia*. 4ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

5 AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: Etimologia e Evolução do Conceito. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. Brasília, v. 9, n. 1, p. 213-260, jan/jun, 2018.

6 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; e FERRAZ, Luciano Araújo. *Servidores Públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 9.

2.1 POLÍCIA JUDICIÁRIA NO BRASIL

Nos termos do artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988⁷, são órgãos da segurança pública: a polícia federal; a polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; as polícias civis dos Estados membros; as polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados membros e as polícias penais federal, estaduais e distrital.

O Supremo Tribunal Federal brasileiro já firmou o entendimento de que “o rol de órgãos encarregados do exercício da segurança pública, previsto no artigo 144, incisos I a V, da CF, é taxativo e de que esse modelo federal deve ser observado pelos estados-membros e pelo Distrito Federal”⁸.

7 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 13 abr. 2021.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2575/PR. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 10/01 à Constituição do Estado do Paraná. Prejudicialidade do julgamento da Emenda, em razão do trânsito em julgado da ADI 2616 que tratava do mesmo tema. Efeito repristinatório da redação originária da norma. Constitucionalidade da criação de um órgão autônomo de perícia. 1. Ação direta proposta em face do art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, em sua redação original, e dos seus arts. 46 e 50, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 10/01, os quais criaram um novo órgão de polícia, a “Polícia Científica”. 2. Prejudicialidade do julgamento referente à EC nº 10, aqui também questionada, uma vez que a Corte já se pronunciou, a uma só voz, pela procedência da ADI nº 2.616, já transitada em julgado. 3. Em virtude do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade nos processos de controle concentrado, com a declaração de inconstitucionalidade formal do art. 50 da Constituição estadual, na redação a ele conferida pela EC nº 10/01 (nos termos da ADI 2616), subsistirá a redação originária do art. 50 da Constituição estadual, que, apesar de praticamente idêntica àquela conferida pela Emenda Constitucional nº 10/01 ao caput do art. 50, é norma originária da Carta do Estado do Paraná e, por isso, não incide no vício de iniciativa, sendo necessária sua análise em relação ao conteúdo material do art. 144 da Constituição Federal. 4. Não ofende o § 4º do art. 144 da Constituição a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo. O art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, na redação originária, embora faça menção ao órgão denominado de “Polícia Científica”, por si só, não cria uma nova modalidade de polícia, como órgão de segurança pública, mas apenas disciplina órgão administrativo de perícia. Nada impede que o referido órgão continue a existir e a desempenhar suas funções no Estado do Paraná, não precisando, necessariamente, estar vinculado à Polícia Civil. 5. Ação direta julgada prejudicada na parte referente à Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 10/2001, e conferindo-se interpretação conforme à expressão “polícia científica”, contida na redação originária do art. 50 da Constituição Estadual, tão somente para afastar qualquer interpretação que confira a esse órgão o caráter de órgão de segurança pública. Requerente: Partido Social Liberal – PSL. Intimados: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Associação de Criminalística do Estado do Paraná. Relator: Min. Dias Toffoli, 24 de junho de 2020. (ADI-2575). Disponível em: <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo983.htm> Acesso em: 13 abr. 2021.

Segundo Renato Brasileiro, embora existam controvérsias quanto ao sentido da definição de polícia judiciária no Brasil, “prevalce na doutrina e jurisprudência a utilização da expressão polícia judiciária para se referir ao exercício de atividades relacionadas à apuração da infração penal”⁹.

Para reforçar seu argumento, o autor cita a Súmula vinculante nº 14, do Supremo Tribunal Federal, que dispõe:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa¹⁰.

Pelo exposto, repita-se, polícia judiciária engloba apenas os órgãos responsáveis pela colheita de elementos de informação sobre a materialidade e autoria de infrações penais. Embora existam seis espécies de organizações policiais no Brasil, compostos por instituições civis na União e nos Estados Federados e militares somente no âmbito dos Estados Federados, apenas as polícias civis exercem atribuições de polícia judiciária de infrações penais comuns.

No sistema atualmente em vigor, a polícia judiciária é composta pela Polícia Federal no âmbito da União e pelas Polícias Cíveis no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, órgãos dirigidos por Delegados de Polícia, função exercida por bacharéis em Direito¹¹ submetidos a provas em concursos públicos¹². Diz-se que “o Delegado de Polícia

9 LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. 8 ed. Salvador, BA: JusPodivm, 2020. p. 178.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Aplicação das Súmulas no STF. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1230>. Acesso em: 14 abr. 2021.

11 Artigo 2º -B O ingresso no cargo de Delegado de Polícia Federal, realizado mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, é privativo de bacharel em Direito e exige 3 (três) anos de atividade jurídica ou policial, comprovados no ato de posse. (BRASIL. Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19266.htm. Acesso em: 29 abr. 2021).

12 Artigo 2º. As funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas do Estado” (BRASIL. Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19266.htm. Acesso em: 29 abr. 2021).

tem condições de exercer as funções de primeiro garantidor dos direitos e garantias das pessoas envolvidas” e também que “é uma autoridade, que, por delegação age como braço do Poder Judiciário”¹³.

Os demais servidores da segurança pública destas corporações são também concursados, mas podem ser graduados em outros cursos de nível superior que não o Direito, como é o caso dos Escrivães, Agentes e Papiloscopistas da Polícia Federal¹⁴, ou em cursos de ensino médio, como é o caso dos Inspetores de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro¹⁵.

2.2 POLÍCIA JUDICIÁRIA EM PORTUGAL

Do mesmo modo que a brasileira, a polícia judiciária portuguesa é organizada “hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça”¹⁶. Ocorre que a enumeração dos órgãos responsáveis pelo exercício da função de polícia judiciária parece não ser matéria formalmente constitucional em Portugal como no Brasil¹⁷. Isso porque ao tratar da Administração Pública, o artigo 272º do título IX da Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976, dispôs, expressamente, sobre as funções e o modo de exercício, mas atribuiu à lei a fixação do regime das forças de segurança¹⁸.

13 DIAS, Edmundo; CAMPOS, Itaney; e PRADO, Ténio do (organizadores). *Visões Contemporâneas do Direito*. Goiânia: Editora Kelps, 2017. p. 18.

14 Artigo 2º - A Carreira Policial Federal é composta por cargos de nível superior, cujo ingresso ocorrerá sempre na terceira classe, mediante concurso público, de provas ou de provas e títulos, exigido o curso superior completo, em nível de graduação, observados os requisitos fixados na legislação pertinente (BRASIL. Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19266.htm Acesso em: 29 abr. 2021).

15 Artigo 21º, inciso V – Inspetor de polícia – certificado de ensino médio ou equivalente, devidamente registrado (RIO DE JANEIRO. Lei nº 3.586, de 21 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação do quadro permanente da polícia civil do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/190121/lei-3586-01> Acesso em: 28 abr. 2021).

16 PORTUGAL. Polícia Judiciária. *Historial*. [2021a]. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/historial/> Acesso em: 13 abr. 2021.

17 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2021, p. 378-379.

18 PORTUGAL. *Constituição da República portuguesa*, de 25 de abril de 1976. Lisboa, Portugal: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 13 de abril de 2021.

Assim, foi dispensado à legislação infraconstitucional portuguesa a enumeração das forças que compõem a segurança pública no país. No âmbito da polícia judiciária, tal tarefa foi cumprida por meio do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro¹⁹, em que foi aprovada a nova estrutura organizacional policial, bem como por meio da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, em que foi aprovada a Lei de Organização da Investigação Criminal²⁰.

Com efeito, a polícia judiciária portuguesa tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação criminal, desenvolvendo e promovendo ações de prevenção e apuração²¹.

Mais um aspecto relevante, mas distinto entre os países lusófonos analisados, é a estrutura de pessoal. Embora o ingresso nas forças de segurança ocorra mediante concurso público em ambas as nações, em Portugal existe a denominada progressão vertical não prevista no Brasil, partindo-se da categoria de inspector, o qual é responsável pela realização de atos processuais em geral, buscas, capturas e vigilâncias. Na sequência, progride-se ao cargo de inspector-chefe com funções de chefia, orientação e controle dos grupos de trabalho, os quais são subordinados pelos coordenadores de investigação criminal, cuja responsabilidade agrega a emissão de diretrizes ao nível de uma Seção de investigação ou na direção de um Departamento de Investigação Criminal.

Merece destaque ainda o cargo de Coordenador Superior de Investigação Criminal com atribuições de elevado grau de responsabilidade em unidades de maior dimensão e complexidade.

Além da polícia judiciária, depreende-se que em Portugal também há outros modelos de polícia com estruturas diferentes, como é o caso da Polícia de Segurança Pública (PSP), a qual tem organização única no Estado português e um espectro de atribuições destinado precipuamente à

19 PORTUGAL. Decreto-lei n.º 137, de 13 de setembro de 2019. Aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária. Diário da República: série I, Lisboa, Portugal, n.º 176/2019, p. 71-106, 13 set. 2019. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/> - Acesso em: 29 abr. 2021

20 PORTUGAL. Lei n.º 49, de 27 de agosto de 2008. Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal. Lisboa, Portugal: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, Ministério Público, 2008. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1021&tabela=leis&so_miolo= Acesso em: 22 abr. 2021.

21 PORTUGAL. Polícia Judiciária. Missão. [2021b]. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/missao/> Acesso em: 22 abr. 2021.

prevenção da criminalidade e a garantia da incolumidade pública, estando o seu estudo específico fora do escopo do presente trabalho²² por sua estrutura estar mais assemelhada às forças militares brasileiras.

3. NOTAS SOBRE A GREVE

A greve é considerada um fato social²³ e representa uma forma de manifestação pacífica de descontentamento e de protesto dos trabalhadores em relação a condições desfavoráveis em seu ambiente de trabalho²⁴ por meio de paralisação temporária sem o rompimento da relação contratual²⁵.

Na Constituição brasileira de 1937, a greve era proibida e considerada criminosa no ordenamento jurídico.

No entanto, com a evolução social, o instituto deixou de ser delito, sendo alçado à condição de direito fundamental dos trabalhadores na ordem constitucional de 1988. Nesse sentido, vale transcrever a lição do Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau:

A greve é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores como meio para obtenção de melhorias em suas condições de vida. Consubstancia um poder de fato, por isso mesmo que, tal como positivado o princípio no texto constitucional, recebe concreção imediata – sua autoaplicabilidade é inquestionável – como direito fundamental de natureza instrumental²⁶.

Em Portugal, o direito de greve é previsto no artigo 57º da

22 PORTUGAL. Polícia de Segurança Pública. O que é a PSP? [2021c]. Disponível em: <https://www.psp.pt/Pages/sobre-nos/quem-somos/o-que-e-a-ssp.aspx> Acesso em: 28 abr. 2021.

23 BABOIN, José Carlos de Carvalho. O tratamento jurisprudencial da greve política no Brasil. 2013. 136f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

24 LEAL, Antônio da Silva. O conceito de greve e os problemas das fontes terminológicas e conceituais do Direito do Trabalho. In: Temas de Direito do Trabalho – Direito do Trabalho na Crise. Poder Empresarial. Greves atípicas, IV Jornada Luso-hispânicas-brasileiras de Direito do Trabalho. Coimbra: Coimbra, 1990, p. 565.

25 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Iniciação ao Direito do Trabalho. 23. ed. rev. e atual. São Paulo, SP: LTr, 1997. p. 527.

26 GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica. 8. ed., São Paulo, SP: Malheiros, 2003, p. 202.

Constituição portuguesa de 1976, no Capítulo III, destinado à consagração de Direitos, Liberdades e Garantias dos Trabalhadores²⁷.

Nas palavras de José João Abrantes, a greve é

Encarada pelo legislador constitucional como instrumento fundamental para o reequilíbrio das posições de força e de poder nas relações laborais e, portanto, como instrumento de realização da promessa constitucional de igualdade material entre todos os cidadãos, a greve adquire assim na CRP a natureza de um instrumento imprescindível de participação democrática do cidadão trabalhador na construção de uma nova ordem social e política²⁸.

Portanto, atualmente, a greve é um direito consagrado constitucionalmente nos dois países lusófonos objeto do presente estudo. Eventuais divergências estão centradas na amplitude desse direito, prevalecendo a possibilidade de restrição em relação a funcionários públicos e serviços essenciais, em razão dos potenciais prejuízos à coletividade²⁹.

Por essa razão, em homenagem à prevalência dos interesses sociais, Ingo Sarlet não considera a greve um direito fundamental dos servidores públicos no Brasil. O doutrinador alega que a disposição topográfica da previsão constitucional da greve é distinta para os trabalhadores da iniciativa privada e para aqueles do setor público, existindo um capítulo próprio da Administração Pública a consagrar o direito de greve fora do título dos direitos e garantias fundamentais³⁰.

Enfim, seja qual for a natureza jurídica do direito de greve nos ordenamentos jurídicos, como fato social que é e diante de sua real

27 PORTUGAL. Constituição da República portuguesa, de 25 de abril de 1976. Lisboa, Portugal: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 21 abr. 2021.

28 ABRANTES, José João. Sobre os limites da greve. *Revista de Direito Comercial*, p. 511-536, mar. 2021.

29 LOPES, Otávio Brito. A greve nos serviços públicos essenciais e a missão do Ministério Público do Trabalho. *Juslaboris*, p. 130-134, [1991]. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/115112/1991_lopes_otavio_greve_svcs.pdf?sequence=1&isAllowed=1 Acesso em: 21 abr. 2021.

30 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito de greve do servidor público como direito fundamental na perspectiva da Constituição Federal de 1988. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 78, n. 2, p. 72-83, abr./jun. 2012.

ocorrência em nossa sociedade, é necessário o conhecimento das possibilidades de enquadramento normativo.

3.1 DIREITO DE GREVE NA POLÍCIA JUDICIÁRIA

No Brasil, verifica-se que há diferenciação de categorias profissionais para efeito do exercício do direito de greve: trabalhadores da iniciativa privada, servidores públicos e militares.

De antemão, sabe-se que os trabalhadores da iniciativa privada podem exercer tal direito e que os militares não podem. Todavia, há uma zona nebulosa quanto aos servidores públicos.

Diz-se que o direito de greve dos servidores públicos está previsto em norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, norma que não tem o condão de produzir todos seus efeitos de imediato, demandando atividade do legislador ordinário para sua concretização³¹.

De fato, na Constituição Federal de 1988, o tema da greve do servidor público é abordado no artigo 37, inciso VII, o qual prevê que os termos e limites do direito à greve serão definidos em lei específica³².

Como a atividade legislativa ainda não foi exercida, o Supremo Tribunal determinou a aplicação da lei geral de greve vigente para setor privado ao setor público até que sobrevenha o comando específico do legislador ordinário³³.

Portanto, o exercício do direito de greve pelos servidores públicos brasileiros está regido pela Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. Nesse diploma legal também estão definidas as atividades essenciais e regulado o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Da análise do quadro vigente, não se nota vedação expressa so-

31 LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24 ed. São Paulo, SP: Saraiva, 202, p. 241.

32 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 13 de abril de 2021.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo determina a aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355> Acesso em: 22 abr. 2021.

bre a greve dos integrantes da polícia judiciária, seja no âmbito constitucional ou infraconstitucional, de modo que coube à jurisprudência dirimir a questão.

Como veremos no decorrer deste trabalho, a Suprema Corte entendeu que a atividade policial é carreira de Estado imprescindível à manutenção da normalidade democrática, sendo impossível sua complementação ou substituição pela atividade privada. E sendo o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social, seria vedada a greve, pois o Estado não faz greve. Um Estado em greve é um Estado anárquico.

De outro lado, a Constituição da República portuguesa de 1976 prevê que a lei pode restringir o exercício do direito à greve pelos agentes dos serviços e das forças de segurança, conforme disposto artigo 270º³⁴.

Ocorre que, em âmbito infraconstitucional, o legislador optou por permitir o exercício do direito à greve pelos trabalhadores dedicados à investigação criminal, ao consignar de forma expressa no artigo 23º do Decreto-lei 138, de 13 de setembro de 2019, que “1- Os trabalhadores das carreiras especiais têm o direito de organizar e desenvolver livremente a atividade sindical na PJ, nomeadamente o direito à greve, nos termos da Constituição e da lei”³⁵.

Portanto, diferentemente do Brasil, o ordenamento jurídico português colocou uma pá de cal no assunto, reconhecendo o direito de greve aos integrantes da polícia judiciária.

3.2 ATIVIDADE ESSENCIAL

O conceito de atividade essencial pode ser desdobrado em dois: atividade essencial em sentido amplo e atividade essencial em sentido estrito. Em sentido amplo, o termo engloba atividades sem as quais

34 PORTUGAL. Constituição da República portuguesa, de 25 de abril de 1976. Lisboa, Portugal: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 28 abr. 2021.

35 PORTUGAL. Decreto-lei nº 138, de 13 de setembro de 2019. Estabelece o estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária, bem como o regime das carreiras especiais de investigação criminal e de apoio à investigação criminal. Diário da República: série I, Lisboa, Portugal, n. 176/2019, p. 107-147, 13 set. 2019. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/124680595/details/maximized> Acesso em: 28 abr. 2021.

existirão transtornos e dificuldades com afetação da economia do país. Já em sentido estrito, tem-se as atividades necessárias à manutenção da vida, da saúde e da segurança da população³⁶.

Conforme explicitou Alessandro Silva em artigo publicado na Revista LTr: legislação do trabalho,

Essa distinção foi estabelecida de modo claro no Verbetes 400 da 3ª Edição das decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical da OIT:

O princípio sobre a proibição de greves nos serviços essenciais poderá ser desvirtuado se for declarada ilegal uma greve em uma ou várias empresas que não prestem um serviço essencial no sentido estrito do termo, isto é, os serviços cuja interrupção possa colocar em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa de toda ou parte da população³⁷.

Assim, percebe-se que a atividade de segurança pública estaria inserida no conceito de atividade essencial em sentido estrito, já que sua interrupção pode, de fato, colocar em risco a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 permite a greve mesmo nas atividades essenciais, mas delega à legislação ordinária o tratamento pormenorizado para que sejam atendidos os direitos da coletividade, conforme se depreende do artigo 9º:

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Mais uma vez a Constituição brasileira atribuiu ao legislador

36 FALCÃO, Luiz José Guimarães. A greve nas atividades essenciais. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, p. 116-118, 1987.

37 SILVA, Alessandro da. Atividades essenciais em sentido lato e em sentido estrito: uma distinção imprescindível ao pleno exercício do direito de greve. Revista Ltr: legislação do trabalho, São Paulo, SP, v. 79, n. 12, p. 1516-1522, dez. 2015.

ordinário a regulamentação da questão. Já fizera isso antes com a possibilidade do exercício do direito de greve pelos servidores públicos e, no mesmo sentido, com relação à definição de atividade essencial. Em ambas as situações, a corte constitucional brasileira entendeu que deve ser aplicado o disposto na Lei 7.783/1989.

O instrumento normativo referido consigna um rol de serviços considerados essenciais no artigo 10³⁸. Não está elencada a segurança pública, pois, conforme mencionado, a lei foi promulgada para tratar de atividades privadas. Nada obstante, socorre-se da cláusula consignada no artigo 11, parágrafo único, para considerar essenciais as necessidades inadiáveis da comunidade, ou seja, aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população³⁹.

4. COMPARAÇÃO ENTRE O TRATAMENTO JUDICIAL E NORMATIVO

Frise-se que o direito de greve é um direito fundamental, inexistindo vedação constitucional expressa ao seu exercício pelos integrantes da polícia judiciária, ao contrário do que ocorre com os militares estaduais e os militares das Forças Armadas no Brasil.

Com efeito, há previsão expressa garantindo o pleno direito de associação, sem qualquer exclusão dos policiais civis, da União ou dos Estados. A vedação constitucional repousa sobre as associações de caráter paramilitar, no artigo 5º, inciso XVII⁴⁰. Assim, sendo o direito de greve corolário lógico da possibilidade associativa e da formação de sindicatos, parece que não houve exclusão do direito aos integrantes da

38 BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM Acesso em: 29 abr. 2021.

39 BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM Acesso em: 29 abr. 2021.

40 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 13 de abril de 2021.

polícia judiciária como ocorre com os militares, que são proibidos de exercer movimento paredista (artigo 142, inciso IV)⁴¹.

A limitação fixada pela Corte Constitucional brasileira não levou em consideração a diferença de tratamento dada pela Constituição de 1988 aos militares em relação aos policiais civis, tampouco as diferenças de atribuição no âmbito da segurança pública, conforme descrito adiante.

Em posição oposta, em Portugal, a Constituição delegou ao legislador infraconstitucional a regulação da matéria, tornando possível o exercício do direito de greve pelos policiais civis portugueses.

4.1 DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO

Por maioria de votos, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, com repercussão geral reconhecida, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reafirmou entendimento de que é inconstitucional o exercício do direito de greve por parte de policiais civis e demais servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública⁴².

Em síntese, a corte fixou duas teses. A primeira no sentido de que “o exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública”. A segunda no sentido de que é “obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do artigo 165, do Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria”⁴³.

41 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 13 de abril de 2021.

42 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis. 2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096> Acesso em: 22 abr. 2021.

43 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis. 2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096> Acesso em: 22 abr. 2021.

A maioria dos Ministro fundou-se, resumidamente, nas premissas de que a paralisação de policiais civis atinge a própria razão de ser do Estado, que é a garantia da ordem pública; que a carreira policial é o braço armado do Estado para a garantia da segurança pública; que a atividade de segurança pública não tem paralelo na atividade privada; e que deve prevalecer o interesse público e social em relação ao interesse individual de determinada categoria no confronto entre o direito de greve e o direito da sociedade à ordem pública e da paz social.

No voto vencido, o Ministro Edson Fachin argumentou que a vedação por completo da greve aos policiais civis não foi escolha do legislador e, portanto, não caberia ao Judiciário restringir um direito fundamental; a paralisação pacífica das atividades seria o único meio para pleitear a recomposição inflacionária de meia década de congelamento de remuneração; que não é possível dar interpretação extensiva à norma restritiva de vedação do direito à greve dos militares aos policiais civis; e que o direito de greve tem assento constitucional e deriva do direito de liberdade de expressão, de reunião e associação.

Vale destacar, finalmente, que o Ministro Luís Roberto Barroso, a despeito de julgar vedado o exercício do direito por policiais civis, sugeriu como alternativa para não inviabilizar reivindicações da categoria que o sindicato possa recorrer à mediação nos centros judiciais, previstos no artigo 165 do Código de Processo Civil, de 16 de março de 2015.

4.2 NORMATIZAÇÃO EM PORTUGAL

Para tratar do direito à greve na Europa, deve-se partir da tensão entre a proteção social e a econômica, conforme salientou Maria Regina Redinha,

Falar de greve no âmbito do direito da União Europeia (UE) pode revelar-se um não tema, uma vez que as instituições têm sido avessas ao seu tratamento e ambivalentes nas suas pronúncias. Na verdade, apesar de o artigo 151º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) afirmar que a União e os Estados-membros “terão por objectivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir

a sua harmonização», o certo é que o artigo 153º, nº 5, do mesmo Tratado exclui expressamente o direito à greve das matérias do âmbito de intervenção legislativa da União. No entanto, a greve é, inquestionavelmente, um instrumento fundamental para a prossecução dos interesses económicos e sociais dos trabalhadores e das suas organizações. É a forma mais visível e controversa da acção colectiva em caso de litígio laboral e é, frequentemente, vista como o último recurso das organizações de trabalhadores na prossecução dos seus interesses, pelo que é indissociável da efectivação das condições de trabalho. E tanto assim é que o direito de greve é inequivocamente reconhecido nas constituições de muitos Estados-membros, a começar, naquilo que nos importa, por Portugal – art. 57º da CRP⁴⁴.

Em que pese o silêncio descrito, há previsão da possibilidade de imposição de restrições legítimas à liberdade de reunião pacífica e de associação em relação aos membros das forças armadas, da polícia e da Administração do Estado no artigo 11º, nº 2, II parte, da Convenção Europeia de Direitos Humanos⁴⁵.

Considerando que o direito à greve é consectário da liberdade sindical e que o exercício de atividades de policiamento é vital para a segurança nacional, o Tribunal Central Administrativo Sul já decidiu que é vedado ao pessoal da Polícia de Segurança Pública portuguesa com funções policiais o exercício do direito à greve⁴⁶.

Na realidade, parece não haver dúvidas de que há certa resistência em admitir o direito à greve, não sendo feita distinção entre a atividade investigativa da polícia judiciária e o policiamento ostensivo da Polícia de Segurança Pública para fins de enquadramento daquilo que é atividade essencial no sentido estrito do termo.

44 REDINHA, Maria Regina. A vol d'oiseau: desenvolvimentos recentes no direito de greve na União Europeia. Revista electrónica de Direito, n. 1, p. 1-10, jun. 2013.

45 EUROPA. Convenção Europeia de Direitos Humanos. Estrasburgo: Council of Europe, [2021]. Disponível em https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf Acesso em: 28 abr. 2021.

46 PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo do Sul. Acórdão 10468/2013. CA-2º juízo. Direito à greve; Revogação da lei; Lei especial. Relator Pedro Marchão Marques, 11 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/703b23d9b7c5941380257e670037715b?OpenDocument> Acesso em: 28 abr. 2021.

5. CONCLUSÃO

Como fato social, sabe-se que a greve é uma realidade entre integrantes da polícia judiciária, tanto no Brasil, quanto em outras partes do mundo.

Resumido o quadro posto pela doutrina, legislação e jurisprudência na breve investigação proposta neste trabalho, nota-se resistência em reconhecer o exercício desse movimento paredista às forças de segurança de modo geral.

Ademais, ficou evidente que não há qualquer distinção entre o que é atividade investigativa de apuração de materialidade e autoria de infrações penais, papel atribuído precipuamente à polícia judiciária, do que é policiamento ostensivo, tarefa conferida à polícia militar no Brasil e à Polícia de Segurança Pública em Portugal, para efeito de vedação de demonstração de insatisfação pacífica em face do empregador. Todavia, é sobretudo importante realçar que não se cogita da mesma limitação em relação a magistrados ou promotores a quem o trabalho investigativo policial é entregue para persecução penal em juízo.

É exatamente este o ponto de inquietação: por quais meios os integrantes da polícia judiciária podem buscar a proteção de seus direitos trabalhistas de modo pacífico?

Por enquanto, a resposta jurisdicional aponta no sentido de que só poderiam ser adotados instrumentos de negociação coletiva ou mediação em substituição ao direito de greve pela polícia judiciária.

Considerando que o direito de greve não foi vedado expressamente à polícia judiciária como escolha do legislador e diante da realidade observada de que os serviços, embora essenciais e com contornos de imprescindibilidade, são, de fato, paralisados, é importante a acomodação desse direito a esses trabalhadores, a fim de que busquem condições dignas de trabalho e salariais - temas ignorados frequentemente por muitos governantes -, por meio de paralisações pacíficas sem perder de vista o interesse social em ver satisfeitas as necessidades afetas à segurança pública. Além do mais, não se pode olvidar das afirmações do Ministro Edson Fachin, integrante da Suprema Corte

brasileira, reconhecendo não ser possível conferir interpretação extensiva a norma restritiva de vedação do direito à greve dos militares aos policiais civis; e que o direito de greve tem assento constitucional, derivando do direito de liberdade de expressão, de reunião e associação.

BIOGRAFIA DOS AUTORES

EDUARDO ALEXANDRE FONTES

DELEGADO FEDERAL, COACH DA AD VERUN, COORDENADOR DO IBEROJUR BRASIL, PROFESSOR E COORDENADOR DE PÓS GRADUAÇÃO NO COMPLEXO DE ENSINO RENATO SARAIVA,

COORDENADOR DE COLEÇÃO DE LIVROS PELA EDITORA
JUSPODIVM

GRADUAÇÃO EM DIREITO PELA FACULDADES INTEGRADAS DE
ITAPETININGA (1997).

ESPECIALISTA EM SEGURANÇA PÚBLICA COM DIREITOS
HUMANOS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2008).

TEM EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE INTELIGÊNCIA COM FOCO NA
SEGURANÇA PÚBLICA. DESENVOLVE PESQUISA ATUALMENTE
NA ÁREA DO DIREITO PENAL, DIREITO PROCESSUAL PENAL E
CRIMINOLOGIA

FERNANDA CORREA MOREIRA EHLERS

DELEGADA DE POLÍCIA FEDERAL DESDE 2006

EXPERIÊNCIA EM INVESTIGAÇÃO DE CRIMES FINANCEIROS E
TRIBUTÁRIOS.

GRADUAÇÃO EM DIREITO (2002)

ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DA PROPRIEDADE
INTELLECTUAL (2005)

REFERÊNCIAS

ABRANTES, José João. Sobre os limites da greve. *Revista de Direito Comercial*, p. 511-536, mar. 2021. Disponível em <https://www.revistadedireitocomercial.com/sobre-os-limites-da-greve> Acesso em: 29 abr. 2021.

AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: Etimologia e Evolução do Conceito. *Revista Brasileira da Ciências Policiais*. Brasília, v. 9, n. 1, p.

213-260, jan/jun, 2018.

BABOIN, José Carlos de Carvalho. *O tratamento jurisprudencial da greve política no Brasil*. 2013. 136f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-10012014-153923/pt-br.php> Acesso em: 29 abr. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; e FERRAZ, Luciano Araújo. *Servidores Públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 9.

FALCÃO, Luiz José Guimarães. A greve nas atividades essenciais. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, p. 116-118, 1987. Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/72698> Acesso em: 29 abr. 2021.

FONTES, Eduardo, HOFFMAN, Henrique. *Criminologia*. 4ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2003.

LEAL, Antônio da Silva. O conceito de greve e o problema das fontes terminológicas e conceituais do Direito do Trabalho. In: *Temas de Direito do Trabalho – Direito do Trabalho na Crise*. Poder Empresarial. Greves atípicas, IV Jornada Luso-hispanicas-brasileiras de Direito do Trabalho. Coimbra: Coimbra, 1990. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-10012014-153923/publico/Dissertacao_JCCBaboin.pdf Acesso em: 29 abr. 2021.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 24 ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2020, p. 241.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal: Volume Único*. 8. ed. Salvador, BA: JusPodivm, 2020. p. 178.

LOPES, Otávio Brito. *A greve nos serviços públicos essenciais e a missão do Ministério Público do Trabalho*. Juslaboris, p. 130-134, [1991]. Disponível em https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/115112/1991_lopes_otavio_greve_svcs.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 21 abr. 2021.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo, SP: LTr, 1997.

OLIVEIRA, Fernando José Xavier Marques. *A Polícia Judiciária e a recolha de prova*. 2010. 146f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Porto, Portugal, 2010. Disponível em: <http://repositorio.uportu.pt/jspui/handle/11328/357> Acesso em: 29 abr. 2021

REDINHA, Maria Regina. A vol d'oiseau: desenvolvimentos recentes no direito de greve na União Europeia. *Revista electrónica de Direito*, n. 1, p. 1-10, jun. 2013. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/82931> Acesso em: 29 abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito de greve do servidor público como direito fundamental na perspectiva da Constituição Federal de 1988. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 78, n. 2, p. 72-83, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/31421> Acesso em: 29 abr. 2021.

SILVA, Alessandro da. Atividades essenciais em sentido lato e em sentido estrito: uma distinção imprescindível ao pleno exercício do direito de greve. *Revista Ltr: legislação do trabalho*, São Paulo, SP, v. 79, n. 12, p. 1516-1522, dez. 2015. Disponível <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/157331> Acesso em: 29 abr. 2021.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989*. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996*. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência

da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9266.htm Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013*. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9266.htm Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Aplicação das Súmulas no STF*. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1230> Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2575/PR*. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 10/01 à Constituição do Estado do Paraná. Prejudicialidade do julgamento da Emenda, em razão do trânsito em julgado da ADI 2616 que tratava do mesmo tema. Efeito repristinatório da redação originária da norma. Constitucionalidade da criação de um órgão autônomo de perícia.

1. Ação direta proposta em face do art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, em sua redação original, e dos seus arts. 46 e 50, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 10/01, os quais criaram um novo órgão de polícia, a “Polícia Científica”.
2. Prejudicialidade do julgamento referente à EC nº 10, aqui também questionada, uma vez que a Corte já se pronunciou, a uma só voz, pela procedência da ADI nº 2.616, já transitada em julgado.
3. Em virtude do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade nos processos de controle concentrado, com a declaração de inconstitucionalidade formal do art. 50 da Constituição estadual, na redação a ele conferida pela EC nº 10/01 (nos termos da ADI 2616), subsistirá a redação originária do art. 50 da Constituição estadual, que, apesar de praticamente idêntica àquela conferida pela Emenda Constitucional nº 10/01 ao caput do art. 50, é norma originária da Carta do Estado do Paraná e, por isso, não incide no vício de iniciativa, sendo necessária sua análise em relação ao conteúdo material do art. 144 da Constituição Federal.
4. Não ofende o § 4º do art. 144 da Constituição a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo. O art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, na redação originária, embora faça menção ao órgão denominado de “Polícia Científica”, por si só, não cria uma nova modalidade de polícia, como órgão de segurança pública, mas

apenas disciplina órgão administrativo de perícia. Nada impede que o referido órgão continue a existir e a desempenhar suas funções no Estado do Paraná, não precisando, necessariamente, estar vinculado à Polícia Civil. 5. Ação direta julgada prejudicada na parte referente à Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 10/2001, e conferindo-se interpretação conforme à expressão “polícia científica”, contida na redação originária do art. 50 da Constituição Estadual, tão somente para afastar qualquer interpretação que confira a esse órgão o caráter de órgão de segurança pública. Requerente: Partido Social Liberal – PSL. Intimados: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Associação de Criminalística do Estado do Paraná. Relator: Min. Dias Toffoli, 24 de junho de 2020. (ADI-2575). Disponível em: <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo983.htm> Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis*. 2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096> Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Supremo determina a aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos*. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355> Acesso em: 22 abr. 2021.

EUROPA. *Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Estrasburgo: Council of Europe, [2021]. Disponível em https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf Acesso em: 28 abr. 2021.

PORTUGAL. *Constituição da República portuguesa*, de 25 de abril de 1976. Lisboa, Portugal: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 13 de abril de 2021.

PORTUGAL. Decreto-lei nº 137, de 13 de setembro de 2019. Aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária. *Diário da República*: série I, Lisboa, Portugal, nº 176/2019, p. 71-106, 13 set. 2019. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-> Acesso em: 29 abr. 2021.

PORTUGAL. Decreto-lei nº 138, de 13 de setembro de 2019. Estabelece o estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária, bem como o regime das carreiras especiais de investigação

criminal e de apoio à investigação criminal. *Diário da República*: série I, Lisboa, Portugal, n. 176/2019, p. 107-147, 13 set. 2019. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=3217A0019&nid=3217&nversao=&tabela=leis Acesso em: 21 abr. 2021.

PORTUGAL. *Lei nº 49, de 27 de agosto de 2008*. Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal. Lisboa, Portugal: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, Ministério Público, 2008. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1021&tabela=leis&so_miolo= Acesso em: 22 abr. 2021.

PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo do Sul. *Acórdão 10468/2013*. CA- 2º juízo. Direito à greve; Revogação da lei; Lei especial. Relator Pedro Marchão Marques, 11 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/703b23d9b7c5941380257e670037715b?OpenDocument> Acesso em: 28 abr. 2021.

PORTUGAL. Polícia Judiciária. *Historial*. [2021a]. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/historial/> Acesso em: 13 abr. 2021.

PORTUGAL. Polícia Judiciária. *Missão*. [2021b]. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/missao/> Acesso em: 22 abr. 2021.

PORTUGAL. Polícia de Segurança Pública. *O que é a PSP?* [2021c]. Disponível em: <https://www.psp.pt/Pages/sobre-nos/quem-somos/o-que-e-a-ppsp.aspx> Acesso em: 28 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 3.586, de 21 de junho de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação do quadro permanente da polícia civil do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/190121/lei-3586-01> Acesso em: 28 abr. 2021.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O(s) autor(es) assegura(m) que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

FONTES, Eduardo Alexandre; EHLERS, Fernanda Correa Moreira. O direito à greve na polícia judiciária: breve análise comparada dos sistemas brasileiro e português. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, vol. 13, n. 7, p. 55-80, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.880>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO-COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

O PSEUDO ANTAGONISMO DO CONTROLE SOCIAL: SEGURANÇA PÚBLICA *VERSUS* DIREITOS FUNDAMENTAIS NA VISÃO ILUMINISTA

THE PSEUDO ANTAGONISM OF SOCIAL CONTROL: PUBLIC SECURITY VERSUS FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE ENLIGHTENMENT VIEW

EL PSEUDO ANTAGONISMO DEL CONTROL SOCIAL: SEGURIDAD PÚBLICA VERSUS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA VISIÓN DE LA ILUSTRACIÓN

Submetido em 17 de setembro de 2021.

Aceito em 17 de janeiro de 2022.

JOSÉ CÉSAR NAVES DE LIMA JÚNIOR

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, ITUMBIARA/
GO, BRASIL

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE GOIATUBA-UNICERRADO

JCESAR.NAVES@LIVE.COM

[HTTP://LATTES.CNPQ.BR/3300653842548278](http://lattes.cnpq.br/3300653842548278)

RESUMO

O ensaio aborda o controle social realizado pelas polícias no enfrentamento ao fenômeno criminal no Brasil e o mito da verdade presente no senso comum, de completa oposição entre a segurança pública e a observância aos direitos e garantias fundamentais de desviantes, em sua maioria, pertencentes aos estratos sociais vulneráveis. De tal modo, a pesquisa se concentra no seguinte problema: seria possível a desconstrução do pseudo-antagonismo presente nas ciências criminais? Para responder a problemática apresentada, objetivou-se desenvolver na pesquisa uma desconstrução do pensamento dual; bem e o mal, nós e eles, que serve de justificativa para legitimar uma série de abusos de autoridade, torturas, mortes, enfim, a violência do controle. Para tanto, fez-se necessário analisar os processos de definição e seletividade no âmbito da história do pensamento criminológico e apresentar o iluminismo enquanto instrumento destinado a desconstrução do Pseudo-Antagonismo nas Ciências Criminais, realizando o estudo por meio do método empírico-indutivo que possibilitou, inicialmente, uma investigação do mun-

do do ser e suas peculiaridades, a moldar o mundo do dever ser e sua exegese. Assim, o iluminismo enquanto ferramenta para fomentar a modificação de um pensamento baseado no senso comum, resultará possivelmente em um Estado Constitucional e Humanista de Direito fundado na dignidade da pessoa humana.

PALAVRAS-CHAVE: antagonismo; direitos fundamentais; segurança; iluminismo.

ABSTRACT

The essay addresses the social control carried out by the police in confronting the criminal phenomenon in Brazil and the myth of truth present in common sense, of complete opposition between public safety and the observance of fundamental rights and guarantees of deviants, mostly belonging to vulnerable social strata. In such a way, the research focuses on the following problem: would it be possible to deconstruct the pseudo-antagonism present in criminal sciences? To answer the problem presented, the objective was to develop in the research a deconstruction of dual thinking: good and evil, us and them, which serves as a justification to legitimize a series of abuses of authority, torture, death, in short, the violence of control. Therefore, it was necessary to analyze the processes of definition and selectivity in the context of the history of criminological thought and to present the Enlightenment as an instrument for the deconstruction of Pseudo-Antagonism in Criminal Sciences, carrying out the study through the empirical-inductive method that made it possible, initially, an investigation of the world of being and its peculiarities, shaping the world of ought to be and its exegesis. Thus, the Enlightenment as a tool to encourage the modification of thought based on common sense will possibly result in a Constitutional and Humanist State of Law founded on the dignity of the human person.

KEYWORDS: antagonism; fundamental rights; safety; enlightenment.

RESUMEN

El ensayo aborda el control social ejercido por la policía en el enfrentamiento del fenómeno criminal en Brasil y el mito de la verdad presente en el sentido común, de la oposición total entre la seguridad pública y la observancia de los derechos y garantías fundamentales de los desviados, en su mayoría, pertenecientes a los estratos sociales vulnerables. De tal forma, la investigación se enfoca en el siguiente problema: ¿sería posible deconstruir el pseudo-antagonismo presente en las ciencias penales? Para dar respuesta al problema planteado, el objetivo fue desarrollar en la investigación una deconstrucción del pensamiento dual; el bien y el mal, nosotros y ellos, lo que sirve de justificación para legitimar una serie de abusos de autoridad, torturas, muertes, en fin, la violencia del control. Por ello, fue necesario analizar los procesos de definición y selectividad en el contexto de la historia del pensamiento criminológico y presentar la Ilustración como instrumento para la deconstrucción del Pseudoantagonismo en las Ciencias Penales, realizando el estudio a través de la vía empírico-inductiva. método que posibilitó, inicialmente, una investigación del mundo del ser y sus peculiaridades, para conformar el

mundo del deber ser y su exégesis. Así, la Ilustración como herramienta para promover la modificación de un pensamiento basado en el sentido común, posiblemente redunde en un Estado Constitucional y Humanista de Derecho basado en la dignidad de la persona humana.

PALABRAS CLAVE: antagonismo; derechos fundamentales; seguridad; iluminación.

INTRODUÇÃO

De proêmio, convém investigar a origem e as causas do pseudo antagonismo presente no senso comum e nos órgãos de controle social acerca do binômio: segurança pública-direitos fundamentais, como se estes postulados fossem antinomias, totalmente inconciliáveis, que perpassam os séculos e ainda permanecem incrustados em sistemas penais seletivos, a exemplo do Brasil, para legitimar ações contra parcela indesejada da população causando violência e mortes. Aliás, tal conflito provoca baixas, também, entre os policiais, cujos direitos fundamentais são violados *interna corporis*.

Assim, indaga-se: seria possível a desconstrução do pseudo-antagonismo presente nas ciências criminais? Essa problemática objetiva compreender a dualidade antagônica que se remodela ao longo dos tempos, e permanece sobre diferentes roupagens como essência legitimadora da violência do controle, atingindo atores de uma guerra civil sem fim.

Neste diapasão e partindo-se dos estudos de LUIGI FERRAJOLI, descrito em sua obra jurídica intitulada: DIREITO E RAZÃO: Teoria do Garantismo Penal. 3ª edição revista. Prefácio Norberto Bobbio. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, tem-se um sistema que procura a mínima intervenção com as máximas garantias propiciando a implementação de nova mentalidade entre os operadores do Direito e, por conseguinte, com reflexos intrínsecos na hermenêutica e aplicação do ordenamento jurídico. E, neste contexto, o iluminismo atrelado a história do pensamento criminológico, revela-se uma ferramenta hábil para a compreensão do funcionamento e lógica da persecução penal ao longo dos tempos, permitindo-se a leitura do presente bem mais aproximada da realidade.

A obra jurídica do professor lusitano JORGE REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana*. 2º v.: Dignidade e Inconstitucionalidade. Lisboa: Almedina, 2017, também foi objeto desta pesquisa, pois proporciona uma análise meticulosa do princípio da dignidade humana sob a ótica de várias teorias, inclusive do senso de justiça idealizada pelo próprio autor, esclarecendo a importância deste fundamento da república federativa do Brasil previsto no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal de 1988.

Em meio ao cenário antagônico descrito, é preciso abordar a defesa social e a ideia que a sustenta, qual seja, de proteger a sociedade contra o crime, analisando os processos de definição e seletividade no âmbito do pensamento criminológico, além de apresentar o iluminismo enquanto ferramenta destinada a desconstrução Pseudo-Antagonismo nas Ciências Criminais.

Percebe-se, sob o argumento de defesa do corpo social, a prática de atos e adoção de medidas incompatíveis com o Estado de Direito, justamente por atingir seu fundamento previsto no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal; a dignidade da pessoa humana. Neste particular, convém transcrever o magistério de BARTIRA MACEDO DE MIRANDA SANTOS:

Por possuir um discurso altamente sedutor, que fala em nome da sociedade e que foi incorporado ao saber penal por meio da doutrina e da legislação, misturado a postulados garantistas, a defesa social no Brasil constitui há muito tempo (e constitui) o senso comum teórico dos juristas e da população em geral, para quem a função da justiça penal é defender a sociedade contra os criminosos. Trata-se, no entanto, de um ponto de partida altamente equivocados, que coloca em posições antagônicas os criminosos e os não criminosos, convertendo o sistema penal em uma relação guerreira do bem contra o mal, como se os criminosos constituíssem uma minoria formada por seres diferentes das demais pessoas de bem, contra quem estaria autorizada toda forma de repressão e violação de direitos, para o bem da sociedade. (SANTOS, 2015, p. 8)

A defesa social apresenta-se como um significante vazio utilizado para fundamentar atos que, a toda evidência, violam os direitos

e garantias fundamentais, tornando cidadãos em inimigos dos não criminosos, enfim, da sociedade, justificando-se o rigor punitivo fundado na periculosidade dos desviantes.

A pesquisa foi realizada partindo-se de referenciais teóricos que contemplam, ainda, a linha do pensamento de ALESSANDRO BARATTA, descrito em sua obra jurídica: *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011. O saudoso professor explana acerca da ideologia da defesa social permitindo-se compreender as raízes da dualidade, objeto do presente trabalho, e sua função legitimante do sistema punitivo.

Além disso, o artigo se propôs a uma análise da problemática em três seções, abordando-se o modelo de Estado e sua relação com o controle social formal, os processos de definição a partir de uma teoria crítica dos direitos humanos, e o movimento iluminista como hipótese para enfrentar o pseudo-antagonismo existente entre a segurança pública e os direitos fundamentais.

O método empírico-indutivo foi utilizado neste estudo, notadamente pela relevância da experiência e a necessidade de sua conformação pelo ordenamento jurídico e exegese humanista, mediante contato com condenados e presos provisórios através de entrevistas em unidades prisionais, comparecimento em audiências de custódia, admonitórias e de justificação nas execuções penais, bem como de instrução e julgamento e análise de diversos inquéritos e processos criminais, sem prejuízo de levantamentos bibliográficos.

Em seguida, foi preciso examinar sucintamente a relação entre o modelo de Estado adotado e sua influência no funcionamento do sistema de Justiça, embora não afastada do cunho ideológico, justificando-se, portanto, a ressalva ao final.

1. O SURGIMENTO DO ESTADO PENAL EM DETRIMENTO AO ESTADO SOCIAL

No intuito de se compreender a transição de modelos estatais

associados ao controle social da criminalidade, em pontos extremos, como abordado neste tópico, é fundamental estudar certas características que poderão perscrutar a etiologia do fenômeno e fornecer caminhos para equacioná-lo racionalmente. Em primeiro lugar tem-se uma sociedade sem ou contra o Estado, a exemplo dos Estados Unidos, cujo povo sempre acreditou na ideia de construção do país e sociedade sem a interferência estatal, além de responsabilizá-lo como o principal causador de crises (onda de desemprego na década de 90). Na sequência, surge a fragmentação e disfunções burocráticas decorrentes da descentralização do poder administrativo nas esferas federal, estadual e municipal (condados), pois estaria presente um distanciamento entre as políticas de Washington e serviços locais. Essa ausência de uma tradição de serviço público retira a efetividade dos programas sociais, porque são administrados em regime de subcontratação por organismos privados e instituições filantrópicas que não conseguem alcançar a formação de um Estado do bem-estar social, devido a prevalência de uma política social na esfera privada. Em terceiro, aparece um Estado dual que, tem tese, promove o seguro social de parcela da população (doença, desemprego, aposentadoria etc.) e o bem-estar social (*welfare*) dirigido a famílias e indivíduos em estado de miséria. Em quarto, verifica-se um Estado-providência residual, ou melhor, o governo oferece apoio a vulneráveis, considerados merecedores (minorias) e por fim, um Estado racial que permanece existente na América, princípio da divisão social advindo de processo histórico e de um regime de casta, que permitirá se compreender o surgimento do Estado penal. Enfim, para se conter o aumento do fluxo de famílias marginalizadas pela própria organização estatal, processo histórico e cultural que habitam as periferias das grandes cidades, surge o Estado Penal. (WACQUANT, 2018, p. 90-111) É neste ambiente de transição que os desdobramentos desta espécie de Estado, oriundo de processo social, histórico e cultural causam prejuízos a sociedade, a exemplo do pseudo-antagonismo objeto deste estudo.

Pois bem! Este confronto, homens de bem versus criminosos, estabelecido através de processos de definição (criminalização primária) proporciona uma série de mudanças na vida em sociedade, principalmente no modelo de Estado e políticas públicas de segurança, com efeitos perniciosos sob parcela da população mais vulnerável, elevando-se os índices de criminalidade, cujo enfrentamento tem sido, infe-

lizmente, através da invisibilidade de desviantes enviados ao cárcere. Em outras palavras, transfere-se dos guetos, vilas, comunidades ou periferias, aqueles que não se adaptaram as regras e valores predominantes em um determinado espaço e tempo; ao invés de se adotar uma política de inclusão, o Estado prefere a exclusão através do encarceramento.

O insigne professor da Universidade da Califórnia, LOIC WACQUANT, aborda esta fantasiosa rivalidade entre os postulados que, na verdade, se completam ou deveriam se completar (segurança pública e direitos fundamentais) advinda de políticas neoliberais causadoras de distorções históricas, econômicas e sociais com profundas consequências na criminalidade sob três perspectivas; sendo necessário, em síntese, descrevê-las: em primeiro lugar encontra-se a escavação seletiva, na qual o aprisionamento busca administrar as categorias problemáticas que residem em zonas periféricas das cidades, deixando outras espécies de desvios, como os do colarinho branco, fora do espectro de alcance do aparato legal; em segundo, verifica-se uma seletividade na tipificação de condutas para se reunir a pena e a supervisão do bem-estar em tipos penais com o fito de captura cultural e controle comportamental das populações marginais; E por fim, em terceiro lugar, a hegemonia do pensamento neoliberal acerca de segurança ocultando três estratégias principais para tratar de condutas indesejáveis, ofensivas ou ameaçadoras; a socialização (assegurar as pessoas refúgio no mercado habitacional), a medicalização (pessoas moradoras de rua são consideradas dependentes químicos ou possuidoras de problemas de saúde mental – patologia individual) e ao derradeiro, a penalização (o nômade urbano é considerado um desviante). Neste último caso, a pena de prisão consiste em técnica de invisibilização dos problemas sociais; a prisão serve como instrumento de eugenia dos indesejados em uma sociedade de classes. (WACQUANT, 2018, p. 18-19-20-21)

Conquanto o pensamento difundido por WACQUANT não seja isento de ideologia, nas democracias capitalistas europeias, a exemplo de países como a Alemanha e Noruega, foram adotadas medidas para a distribuição de renda, que refletiram sensivelmente nos problemas de segurança pública em seus limites, demonstrando, assim, a possibilidade de avanços em modelos econômicos diversos. (LIMA JÚNIOR, 2020, p. 367)

1.1 INSTÂNCIAS FORMAIS DE CONTROLE DO DESVIO

O controle está associado a resposta que a sociedade oferece ao desvio, logo, neste trecho do trabalho será estudado não o que o homem faz ou porque o faz, mas sim, como o Estado reage ao comportamento desviante. Trata-se de uma perspectiva interacionista (reação social), na qual se faz necessário compreender a lei (criminalização primária) e sua aplicação, em outras palavras, o processo de seletividade. Logo, o sistema punitivo e a seleção que dele advém ocorre de forma abstrata, potencial e provisória por meio da lei, enquanto a seletividade definitiva e efetiva se dá através das instâncias de criminalização secundária, provocadora de violações aos direitos e garantias fundamentais em virtude de uma suposta defesa social, conforme explicitado *alibures*.

Conforme ensinam ANDRADE e DIAS, catedráticos da Universidade de Coimbra-PT a seletividade encontra-se alicerçada em três pressupostos: a primeira diz respeito à seleção quantitativa ou do efeito funil, quer dizer, busca reduzir o alcance normativo a determinadas hipóteses ou grupos de pessoas; a segunda se refere as transformações histórico-sociais e pelo progresso da doutrina, isto é, a seleção qualitativa que se mostra após a aplicação da lei como resultado do processo hermenêutico. Em terceiro lugar, tem-se a seletividade revelada no processo formal de reação, através da atividade recriadora dos fatos a serem sancionados como desvios (ANDRADE e DIAS, 2013, p. 367-368-369-370).

No intuito de averiguar empiricamente os pressupostos suso citados e seus nefandos desdobramentos sociais, resta destacar, a título de exemplo, a política proibicionista de drogas no Brasil e como esse processo de criminalização seletivo se verifica na realidade dividindo-se o corpo social em duas espécies de indivíduos, ou melhor, homens de bem e criminosos, provocando um falso antagonismo, além do surgimento de uma cultura de ódio contra as minorias (condenados, presos provisórios, dependentes químicos, dentre outros) causador de mais violência e mortes. Neste particular e diante da impossibilidade de se evitar o uso e a mercancia de substâncias entorpecentes por meio da justiça penal, seja pela diversidade de culturas, economias e sociedades, levando-se ao encarceramento em massa e suas consequências

nocivas, SHECAIRA e VILARDI defendem um caminho de menor danosidade social:

A riqueza e a diversidade de fenômenos fáticos evidenciam que a percepção e as consequências da política de drogas são irracionais e que seus objetivos não foram alcançados. Ademais, geram outros gastos e conflitos sociais que são constatados como sendo crescentes a cada novo estudo. No modelo proibicionista, os efeitos colaterais da proibição são mais graves aos usuários e à sociedade do que a própria droga. Ao se verificar que a humanidade não estará livre do uso de drogas, pode se afirmar que os caminhos para se lidar com seu abuso recaem sobre padrões moralistas que não são eficazes. Por meio das propostas de redução de danos, os que se espera é sair de um discurso de pânico e preconceito que perpetua soluções penais fantasiosas e enfrentar uma realidade que, ainda que complexa, pode sorver menos recursos dos cidadãos e encontrar resultados mais eficientes para adictos. Assim, é imprescindível que a sociedade reveja a maneira como se relaciona com as substâncias psicoativas em geral e, sobretudo, com seus usuários. (SHEICARA e VILARDI, 2014, p. 955).

Demais disso, argumentos como o valor constitucional de ser diferente e o princípio da intimidade, de não se punir a autolesão e ausência de ofensa à saúde pública, princípio da insignificância, bem como a teoria da irrelevância penal do fato, são comumente utilizados para se afastar a criminalização do uso de entorpecentes no Brasil, embora já despenalizado, pois a resposta social, segundo a Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, possui caráter terapêutico, ou seja, deve-se aplicar medidas sócio educativas e protetivas aos usuários de drogas e não penas; inteligência do art. 5^a da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro.

Nota-se então, que a guerra contra as drogas revela-se, como visto, mais danosa socialmente que a sua descriminalização diante da impossibilidade se acabar com o uso destas substâncias em virtude de valores culturais, econômicos e sociais em um mundo globalizado, sem fronteiras, e da diversidade. Neste ponto surge um pseudo antagonismo, totalmente desnecessário e irascível, entre pessoas que fazem uso de certas substâncias e outras não, expandindo-se esta dualidade para o controle social que passa a enxergar este grupo de indivíduos como

inimigos. Logo, é conveniente transcrever os ensinamentos de BIZZOTTO e RODRIGUES:

Cabe ao ser humano, desde que não interfira nos desígnios de terceiros e os lesione, de maneira individual, escolher e traçar os caminhos que mais lhe convém. Ao se reprovar o uso criminalizando o porte, a sociedade invade seara que não é constitucionalmente sua. Assim fazendo, desrespeita as opções individuais e estigmatiza o ser diferente pela simples razão de este não se revestir da crença do que “seria correto”. A opção de se prejudicar não passa pela interferência social, mesmo que isto facticamente possa mesmo que isto facticamente possa se constituir em uma tremenda estupidez. Nossa sociedade está eivada de atitudes estúpidas. Gostar de certo tipo de música para alguns faz mal ao espírito, no entanto, o respeito ao gostar de cada um é sagrado. Preferir ingerir droga na esfera pessoal e “curtir”, também. A Constituição exige tolerância com quem seja assim, sem exigir padrões de moralidade aos diversos grupos existentes, dentre eles os que usam drogas. Sob outro enfoque, “a simples posse de drogas para uso pessoal, ou seu consumo em circunstâncias que não envolvam perigo concreto para terceiros, são condutas que, situando-se na esfera individual, se inserem no campo da intimidade e da vida privada, em cujo âmbito é vedado ao Estado – e, portanto o Direito penetrar. Assim como não se pode criminalizar e punir, como, de fato, não se pune. A tentativa de suicídio e a autolesão; não se podem criminalizar e punir condutas, menos danosas do que aquelas podem encerrar, no máximo, um simples perigo de autolesão. (BIZZOTTO e RODRIGUES, 2007, p. 41)

É a partir deste processo de definição que se determinará o desvio e o desviante, e por conseguinte, surgirá o antagonismo proposital contra parcela indesejada de indivíduos pelo sistema fundante, inclusive contendo os criminosos políticos como inimigos a serem eliminados pela ideologia de Defesa Social.

Com maestria CARVALHO sintetiza a lógica do sistema punitivo:

A estrutura principiológica da IDS permite, assim, ininterrupta (auto) legitimação do sistema repressivo, pois sustenta a ideia de poder racionalizado (r), cujo escopo é a tutela

de bens jurídicos (universais) compartilhados por estrutura social homogênea. Ademais, instrumentaliza os aparelhos repressivos determinando atuação letal em oposição frontal ao discurso oficial de proteção dos direitos fundamentais, ou seja, diferentemente de tutelar bens jurídicos e igualizar a repressão, mantém a estrutura hierarquizada e seletiva do sistema de controle social. [...] O referido movimento, desde sua gênese, procurou estabelecer um modelo universal para reforma das instituições e leis penais. [...] A estrutura integrada forjada pelo MDS teria como principal objetivo a tutela da sociedade contra os criminosos através dos sistemas de prevenção do delito (prevenção geral negativa) e tratamento do delinquente (prevenção especial positiva) [...] O MDS, ao negar as concepções tradicionais do direito penal liberal, sobretudo a função retributiva da pena, é pautado no conceito de ressocialização, autoatribuindo à sua construção teórica caráter humanista. Contudo a adoção de categorias como periculosidade, reeducação, personalidade desviante, prevenção da reincidência e a formação de sistema de medidas de segurança extrapenais desmentem o projeto humanitário, pois, ao serem descolgadas do paradigma etiológico e ao retornarem ao horizonte de ação do direito penal, revigoram práticas autoritárias e segregacionistas. Marc Ancel assume claramente a gênese criminológico-positivista do MDS, sustentando-o na negação do livre-arbítrio, na assunção do crime como fato natural e social, no objetivo de proteção da sociedade contra os indivíduos perigosos e na finalidade ressocializadora e preventiva da sanção.

E conclui:

A partir da década de sessenta praticamente toda América Latina foi invadida pelos postulados ideológicos da Segurança Nacional que, embora tenha direcionamento específico à visualização do criminoso político como o inimigo a ser eliminado, ao ser agregada à IDS, estabelece pauta rigorosa de combate à criminalidade comum. Ou seja, se diversa a principiologia fundante, definindo categorias autônomas na identificação do seu próprio adversário, na harmonização conformarão campo de ação conjunto (CARVALHO, 2013, p. 89-90 -92-93).

Conquanto se tenha, até esse trecho do trabalho, realizado apontamentos acerca dos processos de definição e seletividade penal, é

relevante, também, compreender as etapas de neutralização e invisibilidade de desviantes como uma nova fase de sistema criminal voltado certamente a exclusão, quando poderia buscar alternativas para se incluir parcela encarcerada da sociedade.

1.2 INCAPACITAÇÃO SELETIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL

Em meio a esta nociva dualidade presente no controle social, convém mencionar a incapacitação seletiva de parcela dos autores de desvios, ou melhor, daqueles possuidores de determinadas características que os torna alvos prioritários das políticas públicas de segurança a fim de serem neutralizados.

Partindo-se de estudos realizados nos Estados Unidos da América, DIETER (2012, p. 115), com impressionante domínio da temática, analisa o processo de definição de quem seria os indesejados, ou seja, sobre qual perfil de desviantes deveria a atividade persecutória do Estado concentrar seus esforços para reduzir a criminalidade, e para isso, segundo o nobre professor, utiliza-se uma política criminal atuarial, ou melhor, por meio de números, estatísticas, e outros, define-se quem precisa ser retirado do convívio social.

Como se percebe, a incapacitação seletiva com base em política atuarial parece aviventar o positivismo italiano do séc. XIX, nas suas vertentes antropológica, psicológica e social, doravante idealizadas por LOMBROSO, GAROFALO e FERRI, pois carrega em sua essência um certo determinismo, puindo-se, não raras vezes, pelo que se é e não pelo que se fez – traços de um direito penal da terceira velocidade ou do inimigo, notadamente revelador dos processos de criminalização primária e secundária, cujo *labeling approach* (rotulacionismo), inerente ao sistema prisional, encarrega-se, exime de dúvidas, da criminalização terciária e suas consequências.

[...] a proposta de *incapacitação seletiva* de *persistentes e predadores* mediante *instrumentos atuariais* para aferição do *risco* individual foi integralmente assimilada pela classe política estadunidense, que a transformou no eixo central do programa oficial para *gestão* da *criminalidade*. Fundadas as bases teóricas da *incapacitação seletiva*, essa combinação

transformou o antigo sonho de ampliar o âmbito de incidência da estatística aplicada no sistema de justiça criminal em uma realidade nos Estados Unidos, onde alguma forma de mensuração atuarial do *risco* individual é decisiva na orientação dos *processos de criminalização secundária* em mais da metade dos 50 (cinquenta) estados. (DIETER, 2012, p. 115)

Inobstante ao triste panorama descrito, para que o sistema de incapacitação seletiva alcançasse êxito, era preciso ainda reduzir o poder discricionário dos atores da persecução penal; sumariando: promotores, juízes, policiais e agentes penitenciários, tornam-se, com isso, gestores de sistema repressivo baseado na automação organizada por instrumentos atuariais, causando, assim, uma desumanização do controle.

Paradoxalmente, como se vê, a demanda por controle real implicava abandono das formas tradicionais de controle legal, pois a *gestão eficiente e impessoal da criminalidade* só seria um projeto viável com a desregulamentação judicial dos *processos de criminalização*. A própria lei penal deveria ser reformulada, abandonando parâmetros axiológicos de justiça e abrindo espaço para a *automação* da repressão, transformando policiais, promotores, juízes e agentes penitenciários em *gestores*, que não precisam definir suas ações em base a interpretações pessoais ou normativas, mas somente a partir do *cálculo atuarial* aplicado. O cenário estava montado, assim, para que a *lógica atuarial* dirigisse os papéis de todos os atores oficiais que intervêm na *criminalização secundária*. Longe de se restringir à avaliação para concessão do *“parole”*, onde teve primeiro se manifestou, articula-se contemporaneamente em todo o sistema de justiça criminal, da Execução Penal à orientação das atividades policiais. A confiança nos *instrumentos atuariais* é tanta que entre suas atribuições contemporâneas incluem-se (a) definir as condições de vida dos condenados no interior da prisão e sob liberdade supervisionada, (b) decidir sobre a concessão de benefícios como *“probation”*, *“parole”*, *“furloughs”* etc., (c) estabelecer critérios de cautela para *delinquentes sexuais*, inclusive mediante diagnóstico de *risco* de comportamento violento, (d) fundamentar sentenças e calcular penas, (e) distinguir se é o caso de oferecer ou não denúncia contra os indiciados e (f) orientar a investigação de crimes e abordagem de suspeitos. Para cada um destes fins, existe um

prognóstico de risco específico, voltado para os profissionais que atuam nestes setores. A tentativa é de, na medida do possível, apresentá-los conforme sua melhor localização temática, embora em vários momentos isso seja simplesmente impossível, dada a relação de contínua interferência entre os diferentes estágios dos *processos de criminalização*, que não são independentes. (DIETER, 2012, p. 115)

Não obstante a tudo isso, resta verificar, sobretudo, como o senso comum participa deste processo em uma nova perspectiva, qual seja, sob a ótica de uma teoria crítica dos direitos humanos.

2. OS PROCESSOS DE DEFINIÇÃO DO SENSO COMUM (LABELING APPROACH) A PARTIR DE UMA TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Os processos de definição se identificam primeiramente com o senso comum, os quais são produzidos em instâncias não oficiais de controle. Portanto, a reação e a definição entre o normal e desviante não advém simplesmente do comportamento, mas sim de interpretação que realiza esta definição.

Como se vê, um determinado comportamento não se torna um tipo penal por mero arbítrio do legislador, por isso a reação social será decisiva neste processo de definição, sendo a sociedade que definirá o proceder como um comportamento do tipo criminoso. Neste sentido, a criminalidade é identificada através da observação de como o corpo social reage a um comportamento, o interpreta (ato valorativo) como criminoso e seu autor, por conseguinte, tratado como tal.

Leciona ALESSANDRO BARATTA:

O que é a criminalidade se aprende, de fato, pela observação da reação social diante de um comportamento, no contexto da qual um ato é interpretado (de modo valorativo) como criminoso, e o seu autor tratado consequentemente. Partindo de tal observação pode-se facilmente compreender que, para desencadear a reação social, o comportamento deve ser capaz de perturbar a percepção habitual, de routine, por dada” (taken-for-granted reality), ou seja, que suscita,

entre as pessoas implicadas indignação moral, embaraço, irritação, sentimento de culpa e outros sentimentos análogos. Tal comportamento é, antes de tudo, percebido como oposto do comportamento “normal”, e a normalidade é representada por um comportamento predeterminado pelas próprias estruturas, segundo certos modelos de comportamento, e correspondente ao papel e à posição de quem atua. Portanto, a análise do processo de etiquetamento dentro do senso comum mostra que, para que um comportamento desviante seja imputado a um autor; e este seja considerado como violador da norma, para que lhe seja atribuída uma “responsabilidade moral” pelo ato que infringiu a routine (é neste sentido que, no senso comum, a definição de desvio assume o caráter – poder-se-ia-dizer – de uma definição de criminalidade), é necessário que desencadeie uma reação social correspondente: o simples desvio objetivo em relação a uma modelo, ou a uma norma, não é suficiente (BARATTA, 2011, p. 95)

Portanto, a maneira como a coletividade define um comportamento criminoso integra o quadro de definição sociológica do desvio, sendo necessário seu estudo antes da reação, notadamente da capacidade de certas condutas provocar perturbação, indignação moral, embaraço, culpa e outros sentimentos semelhantes que irão torna-las um desvio, salvante a inexistência de intenção e consciência do autor que impedirão a atribuição de responsabilidade.

O deslocamento, por meio da sociologia criminal, do estudo do comportamento desviante para os mecanismos de reação e seleção da população criminosa, certamente permitiu compreender como o pseudo-antagonismo existente entre a defesa de direitos fundamentais e a segurança pública surgiu e se mantém através do rotulacionismo ou etiquetamento de indivíduos pertencentes a extratos sociais vulneráveis, antes mesmo da prática de um desvio. Segundo o inesquecível ALESSANDRO BARATTA, conquanto a criminologia tradicional defenda uma concepção naturalista de criminalidade, pois a maioria dos tipos penais seriam, por esse pensar, violações e interesses próprios de toda a comunidade reveladora de um caráter universal, as teorias da reação social (*labeling approach*) advogam a ideia que o desvio não antecede os processos de definição e reação social. Trata-se, com isso, de uma realidade construída por meio de definições e reações da so-

cidade que qualificam seu autor em desviante e o proceder em criminoso. Compreendida esta outra perspectiva da natureza da criminalidade, constata-se que o poder de definição, a dinâmica das relações entre grupos sociais, as definições realizadas pelo senso comum, as definições realizadas pelo Poder Legislativo e aplicação do direito penal revelam as desigualdades de poder e conflitos entre os grupos. Assim, enxerga-se o elemento do conflito como princípio explicativo fundamental dos processos de definição e do status de criminoso. (BARATTA, 2011, p. 117-118-119)

Como se vê, a presença de estereótipos em um sistema penal causa imensas injustiças, pois se volta contra indivíduos de determinada classe social, cor, gênero, entre outros fatores de discriminação, punindo-se pelo que se é, e não pelo que se fez ou deixou de fazer, denotando-se traços de um pernicioso direito penal do autor. Além disso, esta seletividade procura através de um pseudo-antagonismo legitimizar diversas ações contra parcela indesejada da sociedade, que deveria ser incluída por meio de ações afirmativas e de políticas públicas de Estado com o fito de garantir o acesso aos direitos sociais de essência fundamentalista; inteligência do art. 6º da Constituição Federal, ao invés de encarceramento e invisibilidade.

O poder punitivo, conforme a primeira expressão inquisitorial, foi exercido para garantir a debilitada centralidade da autoridade papal e, por isso, no começo, recaiu, de forma genocida, sobre seitas ou dissidentes. Posteriormente, com a quase completa extinção dos dissidentes, passou a ser exercido sobre as mulheres e o procedimento foi rapidamente imitado pelos tribunais laicos. Com a Contrarreforma, a Inquisição se reorganizou e passou a se ocupar dos hereges luteranos. Tal como foi exercido durante toda a pré-modernidade, tratava-se de um poder punitivo extremamente seletivo. A doutrina atual costuma passar por cima do dado da seletividade, o que é muito significativo, pois se trata da característica estrutural mais vulnerável à crítica política e social do poder punitivo. Diferentemente desta ignorância, ou omissão, atual e pouco explicável, a doutrina pré-moderna fazia carga contra o posicionamento crítico ou o prevenia. A doutrina pré-moderna não só admitia a seletividade do poder punitivo como tratou de legitimá-la, aceitando implicitamente que *para os amigos rege a impunidade e para os inimigos o castigo*. (ZAFFARONI, 2007, p. 87-88)

Partindo-se do pressuposto que a criminalidade revela-se como uma realidade construída resultante de processos de definição e reação social, cujo *status* de criminoso é imposto em relações conflitivas de poder, surge a seguinte indagação: seria possível a desconstrução do pseudo-antagonismo presente nas ciências criminais? Na perspectiva de uma teoria crítica dos direitos humanos, a resposta seria afirmativa.

Ao se analisar o sistema penal vigente no país, nota-se a presença de entraves na integração teoria-práxis, além da ausência das ciências sociais na formação jurídica de operadores do direito, dificultando-se a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana em sua dimensão material, enquanto fundamento do Estado de Direito (Cf., inc. III, do art. 1º), mesmo porque, a criminalidade descrita na literatura jurídica comumente se distancia da realidade ao tentar ilustrar um problema normativo, dogmático, relegando-se a segundo plano assuntos de relevância social, a exemplo deste pseudo-antagonismo e desdobramentos. Aliás, em modelo de Justiça alicerçado em direitos humanos e destinado ao tratamento equânime dos jurisdicionados, não se pode prescindir de recursos e estrutura adequada para observância ao devido processo legal, além da necessidade de agenda política para uma dogmática próxima do mundo do ser, do real, cujo objeto esteja em situações verificadas no grande volume de processos da justiça criminal do Brasil.

SUXBERGER aborda, com invejável maestria, este desafio da dogmática jurídica-penal:

O compromisso com os direitos humanos é um compromisso de modificação dessa realidade. É um compromisso com a efetivação de condições hábeis a potencializar ferramentas de construção de igualdade para todos. É a busca da realização da igualdade a partir da compreensão de que esta há de ser alcançada por meio de um exercício de alteridade, isto é, na medida em que a dimensão de igualdade só existe enquanto e na medida em que a igualdade também é permitida e assegurada ao que se diz igual e para quem se afirma igual. [...] A sua efetivação observará a incidência de condições econômicas e sociais. O caminho para um sistema de justiça que prime pela igualdade daqueles que a ele estão submetidos reclama um conjunto de condições sociais, econômicas e culturais hábeis a colocar em prática a liberdade

positiva, entendida como autorrealização, isto é, dispor de poder e recursos para realizar as próprias potencialidades e determinar as suas próprias ações e a fraternidade emancipadora.

E faz o seguinte alerta:

Winfried Hassemer destaca que os penalistas têm que atuar com dois grandes conjuntos vinculados um ao outro: o caso e a lei. De modo mais preciso, ao lado da lei estariam as interpretações conjugadas pelos Tribunais e pela ciência do Direito em direção a um sistema dogmático, de modo a formarem parte essencial do conteúdo das normas que estão à disposição para a decisão dos casos. Ao criticar o que denomina “criminalidade dos manuais”, Hassemer menciona que muitas vezes os livros relatam comportamentos humanos que só existem no papel, inventam acontecimentos sobre situações rarefeitas que têm exclusivamente o sentido de ilustrar um problema normativo, dogmático. O processo de formação dos juristas – decorrente da integração teoria-prática e da integração das ciências sociais – dá-se a partir de uma depreciação daquilo que não pertence a essa descrição dos manuais: como o caso realmente aparece na prática jurídico-penal; como se relacionam direito penal material e direito penal formal (processo penal); as circunstâncias que explicam a ocorrência do fato punível e os problemas pessoais e sociais que resultam do fato punível para a vítima, para o autor e para as pessoas indiretamente envolvidas. (SUXBERGER, 2016, p. 102-103-104-105)

Partindo-se da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado de Direito (Cf. de 1988), cujo conteúdo normativo, segundo JORGE REIS NOVAIS, está no sentido de justiça, em outras palavras, na definição do justo em uma sociedade civilizada existente que se modifica em dado momento, poderá sim, promover as mudanças significativas no funcionamento do sistema de Justiça, *in casu*, em solapar a pseudo dualidade antagônica entre garantias individuais e segurança pública que poderá reduzir a violência do controle.

O sentido de justiça é o fundamento, mas, enquanto fundamento gerado e condicionado por uma interação social permanentemente sujeita a crítica reflexiva e a uma filtragem moral orientadas pela ideia e pelo dever de reciprocidade, apresenta um cunho intrinsecamente evolutivo e um ritmo de evolução tão mais profundo quanto as referidas inte-

racção, crítica e filtragem se processam em contextos otimizados de sociedades abertas, plurais e instruídas, com liberdade de circulação de ideias, com livre debate e livre expressão do pensamento. Atente-se num exemplo actual e perfeitamente elucidativo. Desde 1937 que a Constituição irlandesa acolheu pioneiramente (no respectivo preâmbulo) a ideia de dignidade, associada à liberdade individual. Todavia, na Irlanda, até 1993, a prática de actos homossexuais era, não apenas moralmente censurada, mas também juridicamente proibida, qualificada como um crime, e a lei criminalizadora não era considerada inconstitucional. Portanto, a criminalização da prática de actos homossexuais era considerada na sociedade irlandesa, tal como na generalidade das sociedades ocidentais, compatível com o respeito da dignidade humana. Desde 1937, dignidade da pessoa humana com princípio jurídico-constitucional e criminalização de actos homossexuais conviviam pacificamente. Porém, passadas apenas duas décadas, não apenas a ordem jurídica deixara já, entretanto, de criminalizar e de censurar a homossexualidade, como também em 2015, a população irlandesa aprovou em referendo, por larga maioria, o direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, o que mudou? O conceito de dignidade está na Constituição Irlandesa desde 1937 e a Constituição não foi alterada [...] O que mudou? Em nosso entender, o que mudou foi aquilo que se considera justo ou não justo, de acordo com o sentido de justiça dominante na sociedade irlandesa (NOVAIS, 2017, p. 52-53-55)

Como visto, o problema central narrado nos parágrafos anteriores encontra-se no pseudo-antagonismo, cujo desenlace possivelmente poderá ser alcançado por intermédio de mudanças na compreensão do funcionamento do sistema de Justiça e controle social por meio de na visão lógica, sistêmica e racional advinda do movimento iluminista.

3. O NOVO ILUMINISMO COMO RESPOSTA AO PSEUDO ANTAGONISMO NAS CIÊNCIAS CRIMINAIS

Na Europa do séc. XVIII surge o Iluminismo: movimento intelectual burguês que lutava contra o absolutismo monárquico; tratava-se da era das luzes, do racionalismo, do contrato social e da defesa intransigente dos direitos fundamentais que possibilitou profundas transforma-

ções na humanidade, imortalizando nomes como VOLTAIRE, ROUSSEAU, MONTESQUIEU, DIDEROT, SMITH e outros.

As ideias iluministas avançaram ao longo dos tempos e permanecem no âmago das sociedades contemporâneas reveladas em movimentos sociais e de resistência contra toda forma de opressão e autoritarismo, logo, não poderia ser diferente com a *seletividade penal* e seus perniciosos desdobramentos. Neste caso, o mundo inspirado por ideais iluministas como a razão, ciência, humanismo e progresso são atemporais e continuam relevantes como no séc. XVIII. Logo, a razão e a solidariedade, como instrumentos destinados em aprimorar o desenvolvimento humano, são cada vez mais necessários e por isso merecem toda a defesa. Explicitando melhor a ideia, o humanismo iluminista proporcionou uma série infindável de avanços obtidos pela humanidade, como a cura de várias doenças, aumento da expectativa de vida, revolução digital, humanização de sistemas penais etc. que devem ser valorizados. Não há dúvidas quanto a isso.

Por outro lado, convém asseverar a presença de ideais contrailuministas no novo milênio, reveladores de cotejo à razão, ciência e humanismo, traduzindo-se, a bem da verdade, em movimentos populistas marcados pelo autoritarismo e tendência saudosista a um passado obscuro e cheio de contradições; um exemplo, estaria na alusão a ditadura militar como forma de solucionar a violência na sociedade contemporânea. Ademais, encontra-se no nacionalismo, outra vertente contrailuminista, pois aqui as pessoas são vistas como parte descartável de organismo maior (Estado-nação), ao invés de priorizar cada ser e seus direitos através de um contrato social.

Com isso, vê-se que o iluminismo humanista não é um consenso no mundo de hoje, embora defenda o conhecimento como uma forma de aprimorar o bem-estar de todos. Neste diapasão, infelizmente uma parcela significativa de intelectuais e pessoas comuns são extremamente pessimistas quanto ao mundo, realidade e futuro, ignorando, por completo, que assim o fazem através de computadores sofisticados, aparelhos celulares, aplicativos, enfim, de uma modernidade em constante expansão que tem tornado a vida de todos mais longa e de qualidade, conforme destacado antes alhures.

O insigne professor de psicologia da Universidade de Harvard, STIVEN PINKER, apresenta um novo olhar sobre a realidade mundial:

O princípio iluminista de que podemos aplicar a razão e a solidariedade para aprimorar o desenvolvimento humano pode parecer óbvio, banal, antiquado. Escrevi este livro porque me dei conta de que não é o caso. Mais do que nunca, os ideais da razão, da ciência, do humanismo e do progresso necessitam de uma defesa entusiasmada. Não damos o devido valor às suas benesses: recém nascidos que viverão por mais de oito décadas, mercados barrotados de alimentos, água limpa que surge com um movimento dos dedos, dejetos que desaparecem com outro, comprimidos que debelam uma infecção dolorosa, filhos que não são mandados para a guerra, filhas que podem andar na rua em segurança, críticos de poderosos que não são presos ou fuzilados, o conhecimento e a cultura mundiais disponíveis no bolso da camisa. Mas tudo isso são realizações humanas, e não direitos cósmicos inatos. (PINKER, 2018, p. 16.)

Interessante compreender uma perspectiva totalmente diversa daquelas comumente veiculadas nos noticiários da imprensa, na qual os destaques encontram-se nas tragédias ambientais, violência urbana, fome, pobreza, corrupção, acidentes com vítimas fatais etc., sumariando: notícias ruins, infelizmente, as que geram audiência. *A fortiori*, esta visão pessimista e melancólica de mundo se repete nas ciências, entre os intelectuais; no Direito e na Criminologia, temas abordados revelam inúmeras situações conflitivas, cujas abordagens parecem insistir em ressaltar o lado negativo do presente vivenciado. Embora tais problemas sejam reais, se o olhar for mais cuidadoso, nota-se, porém, que são apenas uma parcela da realidade e não toda ela.

Entrementes, a ótica do iluminismo interpreta as situações problemáticas contidas nas sociedades contemporâneas a partir de outro referencial, no intuito precípua de se aproximar da realidade desapercebida e através da ciência e solidariedade avançar na leitura do mundo do ser e enfrentar certamente o principal obstáculo da humanidade, isto é, a ignorância da qual advém o autoritarismo e seus efeitos nefastos.

Poder-se-ia, da análise descrita neste artigo científico, defender uma transformação na mentalidade do povo, dos órgãos de controle,

ou melhor, da cultura propriamente dita a nível de se enxergar a criminalidade como um fenômeno social, cujo desviante deverá ser responsabilizado mediante todas as garantias com um propósito maior, de inclusão por meio de sistema humanizado, sendo a ressocialização mínima um dever do Estado, porém, a perspectiva a ser explorada neste estudo, será outra.

3.1 A CRIMINALIDADE NA HISTÓRIA DO PENSAMENTO CRIMINOLÓGICO

Desde os primórdios da humanidade (3.500 A.c) a violência sempre se fez presente, seja nas leis naturais materializada na fórmula: infração natural versus castigo inevitável, sendo incorporada, mais tarde, em regras, costumes e lendas como instrumento de sobrevivência da humanidade; exemplo: a caça indiscriminada de uma espécie de animais causaria sua extinção, logo, a fome e frio alcançaria aos que dependiam dela. Por isso, as lendas, como o Anhangá, Curupira, e Caipora surgiam para a proteção da fauna e flora. Posteriormente, a 100.000 anos A.c, surge o *homo sapiens* que desenvolve a comunicação e o homem deixa de ser vassalo para se tornar o Senhor da natureza. Daí, convém citar os Sumérios, povo fantástico em tudo que fez, como a invenção da roda, escola pública, além de técnicas de irrigação, pois utilizavam a agricultura como meio de sobrevivência, tornando seus inimigos em escravos para trabalhar no campo ao invés da morte, demonstrando-se, com isso, um grande avanço garantista para a época.

Outro fato digno de registro, da história do pensamento criminológico, encontra-se no Código de Hamurabi, contendo em torno de 282 artigos acerca de matéria cível e criminal, revelando-se traços do princípio da legalidade ao limitar o poder do absolutismo monárquico, mas, na sequência, surgem os Assírios e Hititas, culturas guerreiras que irão provocar inúmeros retrocessos naquele período.

No Egito antigo o poder dos Faraós, considerados Deuses na terra, proporcionava abusos e injustiças por intermédio de penas crueldíssimas e desproporcionais aos desvios cometidos pelo povo. Aliás, Roma não poderia ficar de fora deste estudo, e em todos seus períodos, Monarquia, República e Império, trouxe inúmeros progressos a huma-

nidade, no entanto, com a queda do orgulhoso Império Romano em 1453 D.c, novo retrocesso advém da invasão dos bárbaros germânicos. Malgrado estes apontamentos, chega a idade média, surgindo, com ela, a inquisição onde se verifica um genocídio contra as mulheres, além do antagonismo a ciência diante da supremacia dos dogmas da Igreja Católica.

Demais disso, apenas no séc. XVIII a era das trevas, da ignorância e violência, cede espaço a racionalidade diante do nascimento do iluminismo, trazendo revoluções como a norte-americana de 1776, a francesa de 1789, em suma, uma grande mudança em várias áreas do saber gerando bem-estar social. (FÜHRER, 2005, p.16-40)

Apesar de abordagens sucintas, aglutinando-se milhares de anos de suplícios, neste tópico busca-se esclarecer que a história certamente não é, e nunca será, linear, mas sujeita a movimento contínuo de avanços e retrocessos. De mais a mais, ainda que os retrocessos existam, não conseguiram impedir a modernidade oriunda da ciência, a ser analisada no próximo tópico.

3.2 A CRIMINALIDADE NA PERSPECTIVA ILUMINISTA

Na perspectiva iluminista, poderia se pensar em uma abordagem da Escola Clássica do séc. XVIII, tendo como seus principais expoentes, BECCARIA, CARRARA, KANT, BENTHAM e vários outros, cuja etiologia do fenômeno criminal estaria no livre-arbítrio e o método de pesquisa seria o dedutivo-abstrato, tendo-se como objeto de estudo o desvio (delito), mas o foco será outro.

Verbera PINKER: O corpo humano é frágil. No passado encontraremos diversas situações comprovando esta afirmação que se mostra uma verdade, também, no presente e possivelmente no futuro. Nossos ancestrais, na luta pela sobrevivência, perdiam a vida para predadores ou sucumbiam perante as leis da natureza; a queda de uma árvore na procura de alimentos, à mingua dos perigos advindos de doenças contagiosas e sem cura em épocas distantes. Em resumo: os perigos e causas despertam um pensamento reflexivo de como preveni-los ou afastá-los em benefício da segurança, e a humanidade progride sem perceber.

O catedrático de Harvard, PINKER, chama atenção para al-

guns fatos interessantes, como o inventor do *guard rail* em rodovias não ter recebido um prêmio Nobel ou os escritores de bulas de remédios, com clareza, não ganhar menções honrosas, pois, a toda evidência, promoveram benefícios incomensuráveis na redução de mortes acidentais.

De outra banda, nota-se que na década de 60 a violência cresceu assustadoramente nos Estados Unidos neblinando avanços anteriores diante de discriminações, pobreza e desigualdades irrompendo conflitos sociais gravíssimos, posteriormente, minimizados ao tratar todas as vidas como igualmente valiosas, ocupando-se espaços de violência com o fito de neutralizar as oportunidades para a prática de desvios (delitos).

Eis, em uma frase de Eisner, um resumo de como reduzir a taxa de homicídios à metade em três décadas: “Um estado de direito eficaz, baseado na aplicação legítima da lei, proteção às vítimas, decisão judicial rápida e justa, punição moderada e prisões humanas, é fundamental para reduções sustentáveis na violência letal”.³² Os adjetivos “eficaz”, “legítima”, “rápida”, “justa”, “moderada” e “humana” diferenciam essa recomendação da retórica de endurecer o tratamento à criminalidade defendida por políticos de direita. As razões foram explicadas por Cesare Beccaria há 250 anos. Embora a ameaça de punições cada vez mais severas seja barata e satisfatória em termos emocionais, não é muito eficaz, pois os transgressores contumazes as consideram acidentes raros — horríveis, é verdade, mas um risco que faz parte do trabalho. Punições que sejam previsíveis, ainda que menos draconianas, têm maior probabilidade de influir nas escolhas do dia a dia. (PINKER, 2018, p. 229-230)

Na verdade, a segurança pública passou a ser uma forma de progresso e com a tecnologia as ameaças a vida e integridade física, começaram a integrar a saga iluminista, pois a morte não é uma sentença, e sim um destino afetado pelo conhecimento na medida que o mundo se torna mais inteligível e a existência valiosa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo acerca do pseudo-antagonismo existen-

te entre a segurança pública e direitos fundamentais, buscou-se analisar o problema sob um novo referencial teórico a fim de possibilitar uma leitura mais aproximada da realidade e suas perspectivas no porvir.

O parâmetro utilizado foi o Novo Iluminismo, ora preocupado em reunir dados válidos e confiáveis sobre como a civilização é construída, sendo necessário observar diversos dados acerca da violência de várias espécies, tempo e espaço. Sobre este estudo da história e análise comparativa de diversas realidades, constata-se um enorme avanço na humanização dos sistemas penais, porém, que se verifica de forma lerdada, modorrenta, e na maioria das vezes conflituosa, não prescindindo do amadurecimento democrático das instituições e mudanças na cultura de um povo.

Deveras, os resultados das comparações realizadas em diversas etapas vivenciadas pela humanidade, poderiam resultar em um otimismo exagerado ou ilusório na solução do antagonismo falacioso em estudo, mas isto não ocorre. Nota-se que a inteligência humana a serviço do bem-estar social provoca justamente o contrário, principalmente porque vários bens essenciais, como a vida, integridade física, liberdade e tantos outros, alcançaram no transcorrer dos tempos um valor intangível, imensurável, por conseguinte, imprescindível a uma racional compreensão do mundo.

Percebe-se, desta forma, no Iluminismo do novo milênio, a necessidade de explicar e compreender a ordem do universo quanto aos acontecimentos e pessoas, cujo olhar para o passado certamente descortina a dinâmica do processo evolutivo social. Assim, os resultados acumulados em milhares de anos, responsáveis pelas melhorias na qualidade de vida de todos nós, decorrem da razão, ciência e humanismo em um desenvolvimento praticamente inevitável da humanidade.

Neste progresso contínuo das ideias e práticas iluministas em um contexto universal do processo civilizatório, inclusive as minorias, já se contrapõem ao falso cotejo entre direitos fundamentais e segurança pública, isso porque no ambiente democrático presente em uma sociedade do conhecimento, informação e técnica, a racionalidade científica provavelmente impera e irá, a toda evidência, solapar os sofismas.

Tem-se aqui um caminho muito conflituoso, não linear, onde o protagonismo das ciências e os benefícios daí advindos não podem

conviver com o populismo autoritário e movimentos contrailuministas, de negação ao racionalismo, além do apego as ideologias que se fecham aos debates.

Na perspectiva iluminista, sem adentar nos instrumentos de combate ao pseudo-antagonismo já em curso nas sociedades contemporâneas, como a educação, pesquisas universitárias, seminários, congressos, cursos de formação policial sob novas premissas e vários outros, dificilmente irá se manter presente nas ciências penais diante do inevitável avanço civilizatório fundado na razão, ciência e humanismo, pois como visto na história do pensamento criminológico, trata-se, apenas, de uma questão de tempo.

BIOGRAFIA DO AUTOR:

JOSÉ CÉSAR NAVES DE LIMA JÚNIOR

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DE GOIÁS,

DOUTORANDO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS PELA UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA DE LISBOA - UAL (PORTUGAL), MESTRE EM
DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO
PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS,

ESPECIALISTA EM DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL
PELA ASSOCIAÇÃO GOIANA DE ENSINO - FACULDADE
ANHANGUERA DE CIÊNCIAS HUMANAS,

ESPECIALISTA EM CIÊNCIAS PENAIS PELA UNIDERP -
UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E
REGIÃO DO PANTANAL.

GRADUADO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
UBERLÂNDIA, 1995.

PROFESSOR DE DIREITO COMERCIAL E DIREITO PENAL
DA UNICERRADO EM GOIATUBA-GO NOS ANOS DE
2001 e 2006, ONDE ATUALMENTE LECIONA AS DISCIPLINAS
CRIMINOLOGIA, DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL E
DIREITO PROCESSUAL PENAL NA GRADUAÇÃO DO CURSO DE
DIREITO.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel da Costa. DIAS, Jorge de Figueiredo.
CRIMINOLOGIA. O homem delinquente e a sociedade criminógena. 1^a
edição (reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

- BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução À Sociologia do Direito Penal*. 6ª edição. Tradução Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011.
- BIZZOTTO, Alexandre. RODRIGUES, Andréia de Brito. *Nova Lei de Drogas. Comentários à Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CARVALHO, Salo de. *A Política Criminal de Drogas no Brasil. Estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343-2006*. 6ª edição revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DIETER, Maurício Stegemann. *Política Criminal Atuarial. A Criminologia do fim da História*. Tese (Doutorado em Direito) Universidade Federal do Paraná, 2012, Curitiba.
- FERRAJOLI, Luigi. *DIREITO E RAZÃO: Teoria do Garantismo Penal*. 3ª edição revista. Prefácio Norberto Bobbio. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- _____. *Por uma Teoria dos Direitos Fundamentais e dos Bens Fundamentais*. Trad. Alexandre Salim, Alfredo Copeti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.
- FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto. *História do Direito Penal (crime natural e crime plástico)*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- HASSEMER, Winfried. CONDE, Francisco Munõs. *Introducción a la Criminología y a la Política criminal*. Valencia: Tirant lo blanch, 2012.
- LIMA JÚNIOR, José César Naves de. et al. *A Teoria do Labeling Approach sob uma perspectiva do interacionismo simbólico: uma proposta humanitária para o sistema prisional a partir do reconhecimento*. Constituição & Direitos: estudos contemporâneos para uma melhor efetividade do constitucionalismo. Coord. Luiz Carlos Ávila Júnior, Maicon Rodrigues. Curitiba: Juruá, 2020, p. 367.
- MOLINA, Antônio Garcia-Pablos de. *O que é CRIMINOLOGIA?* Tradução Danilo Cymrot. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade da Pessoa Humana. Dignidade e Inconstitucionalidade*. 2º v., Lisboa: Almedina, 2017.
- PINKER, Esteven. *O Novo Iluminismo. Em defesa da razão, da*

ciência e do humanismo. Tradução Laura Teixeira Motta e Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RUDÁ, Antonio Sólón. *Breve História do Direito Penal e da Criminologia. Do Primitivismo Criminal à Era das Escolas Penais*. Prólogo E. Raúl Zaffaroni. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SANTOS, Bartira Macedo de Miranda. *DEFESA SOCIAL: uma visão crítica*. 1ª edição. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. VILARDI, Naiara. et al. *Uma nova política criminal para as drogas: redução de danos*. Escritos Transdisciplinares de Criminologia, Direito e Processo Penal: Homenagem aos Mestres Vera Malaguti e Nilo Batista. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Renavan, 2014.

_____. *CRIMINLOGIA*. 4ª edição revista e atualizada. Prefácio Alvino Augusto de Sá. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano et al. *Repensando os Desafios da Dogmática Jurídico-Penal a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos*. Revista de Estudos Criminais – Ano XV – Nº 61. São Paulo: Síntese, 2016.

WACQUANT, Loic. *PUNIR OS PROBRES. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A Onda Punitiva]*. 3ª edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: editora Renavan, 2018.

ZAFFARONI, E. Raúl. *O INIMIGO NO DIREITO PENAL*. 2ª edição. Tradução Sérgio Lamarrão - Rio de Janeiro: Renavan, 2007.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O autor confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O autor assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

LIMA JÚNIOR, José César Naves de. O direito à greve na polícia judiciária: breve análise comparada dos sistemas brasileiro e português. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, vol. 13, n. 7, p. 81-110, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.892>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

O SUJEITO DA SEGURANÇA PÚBLICA, A GARANTIA E A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A SEGURANÇA CIDADÃ

THE SUBJECT OF PUBLIC SECURITY, THE GUARANTEE AND PROMOTION OF HUMAN RIGHTS AND CITIZEN SECURITY

EL TEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, LA GARANTÍA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Submetido em 19 de setembro de 2021.

Aceito em 17 de janeiro de 2022.

MARIA DE NAZARÉ TAVARES ZENAIDE

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, JOÃO PESSOA/PB,
BRASIL

mntzenaide@uol.com.br

 <https://orcid.org/0000-0002-1162-4981>

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a relação entre o policial como pessoa e sujeito de dignidade e direitos, mas também, como agente público do Estado Democrático de Direito, com responsabilidades sociais e funções públicas definidas em Constituição Federal. Como agente de cidadania, o policial não só deve presar pela defesa dos direitos humanos como também, preservar a ordem democrática. O texto dialoga com o campo dos direitos humanos, o paradigma da justiça de transição e da segurança cidadã.

PALAVRAS CHAVES: direitos humanos; segurança pública; estado democrático de direito.

ABSTRACT

This work aims to analyze the relationship between the police as a person and subject of dignity and rights, but also as a public agent of the Democratic State of Law, with social responsibilities and public functions defined in the Federal Constitution. As an agent of

citizenship, the policeman must not only imprison for the defense of human rights, but also preserve the democratic order. The text dialogues with the field of human rights, the paradigm of transitional justice and citizen security.

KEYWORDS: human rights; public security; democratic rule of law

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre el policía como persona y sujeto de dignidad y derechos, pero también como agente público del Estado Democrático de Derecho, con responsabilidades sociales y funciones públicas definidas en la Constitución Federal. Como agente de la ciudadanía, el policía no sólo debe defender los derechos humanos sino también preservar el orden democrático. El texto dialoga con el campo de los derechos humanos, el paradigma de la justicia transicional y la seguridad ciudadana.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos; seguridad pública; estado democrático de derecho.

INTRODUÇÃO

A inserção do diálogo entre direitos humanos e segurança pública é parte da construção democrática que se pauta pelo princípio da dignidade de toda pessoa humana. A promoção dos direitos humanos é imprescindível numa sociedade plural que se fundamenta na proteção das liberdades fundamentais, na promoção da igualdade e no respeito integral aos direitos humanos.

Refletir sobre o tema “Os profissionais de segurança pública como sujeitos de direitos: políticas públicas, qualidade de vida e democracia” na Revista Brasileira de Ciências Policiais faz evocar diversas experiências extensionistas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) realizadas no período de 1993-2019 em articulação com o Conselho Estadual de Direitos Humanos da Paraíba. O texto apresenta um esboço descritivo e reflexivo de ações em que se pretendeu construir uma relação entre polícia e sociedade pautada nos direitos humanos, através de cursos e projetos de extensão, articulando a Comissão de Direitos Humanos da UFPB e o CEDDHC.

Iniciamos a reflexão tomando como ponto de partida a afir-

mativa de que, o policial antes de formar-se enquanto agente público de segurança constitui uma pessoa humana, sujeito de dignidade e direitos. Enquanto pessoa, é portador e criador de direitos, ao mesmo tempo, em que é um agente educador, um cidadão com responsabilidades de proteger a segurança das pessoas e instituições do Estado.

O texto em questão é fruto de pesquisa bibliográfica da produção acadêmica realizada na Comissão de Direitos Humanos da UFPB em parceria com o CEDDHC, assim como, da análise documental de projetos e relatórios de extensão da Coordenação de Assuntos Comunitários e da Comissão de Direitos Humanos. Como referencial teórico, trabalhamos com o conceito de extensão universitária construído pelo Fórum de Pró-Reitor de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX), da abordagem crítica de direitos humanos dialogando com Fábio Konder Comparato e Eugenio Zaffaroni, na visão de direitos humanos nas forças de segurança presente no Manual das Nações Unidas para a Formação de Polícia e na concepção de Educação em Direitos Humanos do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (2004)

A história mundial dos direitos humanos não é linear, ela relete os gritos das vítimas da barbárie em todas as suas manifestações: genocídio, tortura, maus tratos, execuções sumárias, exploração sexual, tráfico de seres humanos, discriminação racial, identidade de gênero e orientação sexual, dentre outros; a história normativa implicou na criação de órgãos e mecanismos de proteção e defesa. A história dos direitos humanos é permeada de lutas de resistência e conquistas por direitos, alterando o modo como os Estados promovem e se responsabilizam pela sua proteção e defesa.

Para Zaffaroni (2021, p. 5-6), a história da América Latina é história de direitos humanos, atravessada por violações e resistências. Afirma o autor:

Nossa ideia de Direitos Humanos começou a se desenvolver com os índios quilombolas, os palenques e *quilombos* de escravos fugitivos, as revoltas dos índios, a revolução de Túpac Amaru, as lutas pela independência; A resistência popular, as greves e uma longa lista de táticas de resistência e sobrevivência que chega às Mães da Plaza de Mayo, conti-

nua até o presente e continuará se enriquecendo no futuro, como uma valiosa bagagem cultural latino-americana. Esta é a verdadeira história *não oficial* da gestação da ideia de nossos direitos humanos. Como indicamos no início, citando Jhering: *o certo é uma luta*”.

Zaffaroni (2021) situa as raízes da cultura de guerra presentes na América Latina como nascente das práticas de extermínio de povos e línguas nativas para justificar os atos de dominação imperiais na América Pré-Colombiana. No Brasil, a história social dos direitos humanos no Brasil envolveu as lutas de resistência contra a dominação colonial, as lutas pelos direitos sociais, econômicos e culturais, a luta contra a violência da escravidão, da ausência dos direitos civis e políticos e o uso do arbítrio nas ações de segurança pública.

No âmbito das Nações Unidas, a ideia contemporânea de direitos humanos encontra-se prescrita no texto da Declaração e do Plano de Ação da Conferência de Viena de 1993, quando afirma a indivisibilidade do que se pactuou por direitos humanos no âmbito das Nações Unidas:

5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais (ONU, 1993, p. 4).

A aproximação entre Direitos Humanos e Extensão Universitária no Brasil vem sendo forjada a partir de experiências a exemplo da Comissão de Direitos Humanos da UFPB que presente no Conselho Estadual de Direitos Humanos da Paraíba têm promovido ações de formação em níveis de extensão, especialização e mestrado.

As ações de Extensão Universitária que serão objeto de reflexão do presente artigo no campo da segurança pública, insere como ação acadêmica, indissociável do ensino e da pesquisa, conceituada, pelo FORPROEX, como:

A Extensão Universitária é o processo educativo, cultural

e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. A Extensão é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Esse fluxo, que estabelece a troca de saberes sistematizados, acadêmico e popular, terá como consequências a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. Além de instrumentalizadora deste processo dialético de teoria/prática, a Extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social (FORPROEX, 2000/2001, p.5).

O texto está estruturado em cinco partes: inicia-se pela concepção do policial como pessoa, um sujeito portador de dignidade e direitos como anuncia a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); posteriormente, aborda o sujeito policial como profissional do campo da segurança pública, para então, em seguida, aproximar as noções de direitos humanos e segurança numa perspectiva cidadã progredindo para finalização sobre a reflexão entre direitos humanos e formação dos profissionais do sistema de justiça e segurança.

1. O POLICIAL UM SUJEITO DE DIREITOS HUMANOS E PORTADOR DE DIGNIDADE E DIREITOS

O policial como pessoa humana é portador de dignidade e direitos e enquanto profissional é um agente público responsável pela segurança de pessoas, das instituições e do Estado. Manuseia em sua ação profissional problemas do campo da segurança pública, como: a violência em suas diversas manifestações, o crime, os conflitos interpessoais e sociais, as crises institucionais, as situações de desastres, a ordem pública, a segurança de autoridades, dentre outros, desenvolvendo ações envolvendo modelos reativos e preventivos.

Na ordem democrática, o policial é um sujeito titular e criador

de direitos, um cidadão, que durante muito tempo tem sido excluído do direito ao voto e da participação social, embora seja um dos agentes institucionais mais presentes na vida da cidade. Como sujeito de dignidade o policial pensa e age consigo e com os demais sujeitos norteado pelos valores sociais e culturais. Por isso, o profissional convive com mentalidades de tempos históricos distintos, desafiando sua capacidade ético-profissional.

Como pessoa, sujeito de direitos o policial é dotado de consciência e razão. (PEQUENO, 2008) de modo que, ao assumir a responsabilidades públicas deve se pautar nas regras democráticas e na normativa legal. Como afirma o Ricardo Balestreri (1998, p. 7),

1ª - O policial é, antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve nutrir sua razão de ser. Irmana-se, assim, a todos os membros da comunidade em direitos e deveres. Sua condição de cidadania é, portanto, condição primeira, tornando-se bizarra qualquer reflexão fundada sobre suposta dualidade ou antagonismo entre uma “sociedade civil” e outra “sociedade policial”. Essa afirmação é plenamente válida mesmo quando se trata da Polícia Militar, que é um serviço público realizado na perspectiva de uma sociedade única, da qual todos os segmentos estatais são derivados. Portanto não há, igualmente, uma “sociedade civil” e outra “sociedade militar”. A “lógica” da Guerra Fria, aliada aos “anos de chumbo”, no Brasil, é que se encarregou de solidificar esses equívocos, tentando transformar a polícia, de um serviço à cidadania, em ferramenta para enfrentamento do “inimigo interno”. Mesmo após o encerramento desses anos de paranóia, seqüelas ideológicas persistem indevidamente, obstaculizando, em algumas áreas, a elucidação da real função policial.

Quando foi criado o Programa Nacional de Direitos Humanos no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1996, a demanda posta era a preservação do Estado Democrático de Direito, exigindo medidas públicas que promovessem os valores democráticos em contraposição ao modelo reativo de guerra, em que coloca as forças de segurança na posição contrária da proteção do cidadão. Esse foi um dos desafios assumidos pelo Cel. Carlos Nazareth Cerqueira, Secretário de Estado da Polícia Militar e Comandante-geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro no início de democratização do país, entre 1983–1987 e 1991–1994 (LEAL, PEREIRA e MUNTEAL FILHO, 2010).

O livro dedicado ao Cel. Carlos Nazareth Cerqueira reflete a história de um militar que teve como utopia,

[...] transformar a imagem da polícia, associada a uma força truculenta e apenas repressiva. Além disso, tinha-se como objetivo estruturar uma política de segurança pública que refletisse as causas principais da criminalidade e uma interação mais expressiva com os moradores das diferentes regiões do estado para que uma das suas principais diretrizes fosse uma política de direitos humanos (LEAL, PEREIRA e MUNTEAL FILHO, 2010, p.20).

Na ordem democrática, como agente público é chamado a agir em relação a sociedade com base em princípios, valores e direitos, uma vez que, a legitimidade para o exercício legal e legítimo da força não legitima atos de graves violações dos direitos.

Na árdua missão de combater à criminalidade o policial também enfrenta situações de risco pessoal, por isso, o exercício de sua função exige acesso ao colete a prova de balas, um treinamento adequado para o uso legítimo e legal de armas e da força, o controle de armas, assim como, saber desenvolver habilidades para o gerenciamento de crises e conflitos dentro dos padrões legais do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, sua missão vai além do controle da violência e conflitos sociais, ele também deve promover a cidadania, como reflete a Constituinte de 1988, quando trata do direito à segurança.

A Constituição Federal de 1988, além de estabelecer o direito à segurança como um dos direitos individuais fundamentais, definido no caput do Art. 5º, e também como direito social, elencado no caput do Art. 6º, traz um capítulo intitulado Da segurança pública, composto pelo Art. 144, o qual prevê que: “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.” (FONTOURA; RIVERO e RODRIGUES, 2008, p. 143).

Como ser humano, o agente de segurança também apresenta necessidades básicas e direitos sociais como moradia e condições de trabalhos dignas que possam colocar sua vida em risco, além daqueles

que já convive em face da sua função de enfrentamento à violência em todas as suas expressões. O lugar de moradia, a escola dos filhos, a saúde do trabalhador e a segurança pessoal são essenciais para que o mesmo possa exercer sua função pública com responsabilidade e legitimidade.

2. O POLICIAL COMO PROFISSIONAL E AGENTE PÚBLICO

A ordem colonial e imperial que durou 389 anos usou a força de segurança para a manutenção do regime monárquico, com um modelo de poder centralizado na figura do rei ou imperador e o uso extremo da força para regular os conflitos em sociedade, seja na preservação da escravidão como regime de superexploração da força de trabalho implantado pelo poder colonial, a contenção de conflitos sociais e a defesa e controle do território. Nos 41 anos de República Velha ou Oligárquica (1889-1930) e 7 anos de República Populista (1930-1937), as forças de segurança foram instrumentalizadas como força de coerção para manter a ordem republicana sob o domínio das elites agrárias no poder, tendo como valores centrais a preservação da propriedade da terra e a manutenção da ordem oligárquica. Além de toda essa tradição autoritária, somada aos 322 anos de colônia e 67 anos de império o Brasil foi atravessado por dois períodos com regimes de exceção, no período de 1937-1945 - Estado Novo e durante 1964-1985 - ditadura militar, as forças de segurança foram concebidas como força pública para tratar da Segurança do Estado. Nesses períodos, as forças de segurança formadas para defesa da ordem, se envolveram com graves violações aos direitos humanos, como a tortura, o desaparecimento forçado, a violência sexual e as prisões arbitrárias em nome da defesa interna, documentado no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (BRASIL, 2014 e 2016).

Nesses longos anos de gestão autoritária tal modelo de ação policial gestou um modo de ser, uma cultura e uma forma de fazer segurança pública que distanciou as forças de segurança do ideal de direitos humanos e da sociedade em todas as suas frações de classes sociais. Como reflete o Cel. Cerqueira (2001, p. 103-104) na experiência do Rio de Janeiro:

A atividade policial, notadamente a da Polícia Militar, foi forjada pelo pensamento militar; é do modelo da patrulha

militar que nascem as formas de atuação repressiva e preventiva do nosso policiamento ostensivo. Os fundamentos para construir nosso esboço de filosofia operacional provêm das áreas do pensamento criminológico e da teoria geral da administração. Identificamos no modelo tradicional do policiamento a incorporação das crenças desenvolvidas pelo pensamento da criminologia positivista e do modelo de gestão apoiado nas teses do taylorismo, que no caso brasileiro é agravada pelo modelo da gestão militar. Pensávamos na manutenção da ordem sem o costumeiro emprego da coerção ou da força como primeiro e exclusivo movimento da ação policial; acreditávamos mais nos mecanismos da negociação e da persuasão que juntas a polícia e a comunidade podiam desenvolver para a solução de determinados conflitos. Não foi fácil conseguir tal entendimento. O “manter a ordem de qualquer maneira” estava enraizado no inconsciente policial.

Com a implantação da República Democrática em 1945 e em 1988 as forças de segurança pública passaram a ter que se pautar pela ordem democrática, exigindo desta a proteção do cidadão e não apenas a defesa do Estado. O paradigma inverteu, mas a mentalidade não mudou nesse prazo.

Se a convivência social define uma parte do que somos, segundo Cardia (1997) a desconfiança e o medo de polícia caminham lado a lado, pela existência de ações arbitrárias em tempos de ditadura e manutenção em tempos de democracia. Para Cardia (1997, p.250) “O medo era um poderoso instrumento de controle social. A censura e a falta de informação plenamente confiável alimentavam esse medo. Na ordem autoritária, “A polícia era percebida menos como fonte de segurança e mais como agente de força”. E complementa:

A ditadura acabou com um sussurro e não com um estrondo. A abertura prolongada, através da qual os mecanismos de repressão foram sendo removidos passo a passo, nos tornou menos conscientes das mudanças e nos permitiu esquecer como a vida era com eles. Não podemos, por exemplo, dizer em que momento paramos de temer a polícia. E esse medo fazia parte de nós que tínhamos algum nível de informação durante os anos sessenta e começo dos setenta e contaminava o nosso cotidiano (CARDIA, 1997, p. 249-250).

Para Paulo Sérgio Pinheiro (2018), o autoritarismo estatal não

se desmantelou com a instalação da constituinte de 1988, seja por uma tradição autoritária ao longo da história social brasileira ou pela globalização que tem resultado no enfraquecimento dos estados nacionais na economia e políticas públicas em detrimento das grandes empresas, com ascensão de movimentos antidemocráticos de extrema direita e no processo de desconsolidação da democracia.

No Brasil, a transição para o governo civil implicou na assinatura do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e da Convenção contra a Tortura e Tratamentos Desumanos e Degradantes. Entretanto, o núcleo referente a segurança pública no texto constitucional a força civil de segurança pública composta da polícia militar e civil manteve-se atrelada e controlada pelo exército, como em tempos de Estado de Exceção. Esse modelo de segurança associado com a tradição escravista e a violência estrutural causada pelas desigualdades sociais sedimentam mentalidades e práticas que se refletem nos índices de violência social e institucional

Entretanto, a expectativa que com a democracia se alteraria as formas de interação entre forças de segurança e sociedade continua atravessada pelo medo. Com o tipo de contato pautado por operações especiais em morros e comunidades populares com balanço de mortes de civis, o quadro tem se agravado, segundo o Informe Anual 2020-2021 da Anistia Internacional. No RJ, Entre janeiro e junho de 2020, pelo menos 3.181 pessoas foram mortas pela polícia em todo o país, uma média de 17 mortes por dia e 7,1% a mais do que em 2019. Em São Paulo, 514 civis foram mortos por agentes de segurança entre janeiro e junho.

Mas, desde 1996, com a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos que o Estado brasileiro começou a dar centralidade para as ações de prevenção da violência institucional, com a indicação de ações de mapeamento da violência, de criação de corregedorias e ouvidorias de policiais, controle de armas, inserção dos direitos humanos na formação em segurança, bem como de conteúdo sobre mediação de conflitos e gerenciamento de crises, estudos da violência social e criminal, assim como dos direitos fundamentais (BRASIL, 1996).

3. NOÇÕES ENTRE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA

Muitos são os preconceitos em direção aos direitos humanos e a relação com a segurança pública. Todas as vezes que dou aula de direitos humanos me pergunto a quem interessa alimentar a distância e o preconceito entre os defensores de direitos humanos e a polícia? Como esse estranhamento contribui para alimentar mentalidades antidemocráticas?

As experiências de inserção dos direitos humanos no currículo das academias de policiais têm fomentado outras possibilidades de interação e convivência social. Desde minha inserção na Comissão de Direitos Humanos da UFPB em 1993, que comecei a participar do Conselho Estadual de Direitos Humanos da Paraíba, espaço institucional responsável pela promoção e proteção dos direitos humanos, quando passei a atuar em diálogo com o comando da Polícia Militar e as Academias de Polícias, Militar e Civil, contribuindo para a inserção de disciplinas, realização de cursos e seminários de direitos humanos e gestão em policiamento comunitário, envolvendo a comunidade universitária, a polícia e representantes da sociedade, como lideranças sociais e escolares (ZENAIDE; DIAS; TOSI e MOURA, 2006).

Nessa nova perspectiva de gestão pública, tanto os órgãos e entidades foram para dentro das academias inserir conteúdos de direitos humanos no currículo, assim como, a polícia veio participar de cursos de direitos humanos nas universidades e compor o Conselho Estadual de Direitos Humanos, órgão de fiscalização e inspeção, mas também, um órgão de mediação de conflitos sociais e institucionais. Nessa nova interação, polícia e direitos humanos dialogam para prevenir violações aos direitos humanos, gerenciar conflitos indígenas e agrários, assim como, crises no sistema penitenciário. Nesse processo nos aproximamos, também, das Delegacias Especializadas da Mulher onde desenvolvemos parcerias através de cursos de extensão em parceria com a Secretaria de Segurança Pública para tratar da violência social, assim como, da Patrulha Escolar para desenvolver formações em mediação de conflitos na escola e bairro.

Nesse sentido, estaríamos numa mesma posição rompendo a velha dubiedade entre direitos humanos e polícia. Mesmo assim, tal processo não impediu que em momentos de crises institucionais e sociais os conselheiros pudessem prevenir constrangimentos e situações críticas na relação com as forças de segurança pública.

Uma das estratégias metodológicas para fazer com que os policiais desmanchassem os preconceitos em relação aos direitos humanos foi a realização de oficinas pedagógicas com o objetivo de construir uma noção de direitos humanos que parta da sua história pessoal e da vida cotidiana. Do exercício de associação livre oportunizamos os cursistas levantarem na sua história de vida fatos relacionados desde a negação e ou da afirmação dos direitos humanos. Desse processo, categorizamos através da análise de conteúdo, os diversos sentidos e dimensões dos direitos humanos, para então confrontar com os conceitos presentes nas referências bibliográficas do campo de estudo.

Outro ponto necessário a construir outras formas de interação entre polícia e direitos humanos foi conhecer as entidades e movimentos sociais, pois nos estudos e pesquisas realizadas na academia, observamos que os policiais não conhecem e nem interagem com as organizações de direitos humanos, emitindo uma opinião fundada na cobertura da mídia sobre as mesmas, daí a importância do conhecimento da história local e nacional dos direitos humanos.

Uma estratégia usada para prevenção da violência institucional conforme o PNDH em suas versões 1 (1996), 2 (2002) e 3 (2010) tem sido a criação de órgãos de controle social, como ouvidorias e corregedorias de polícias, de comissões de gerenciamento de crises, de escolas de mediação, do ensino e formação em direitos humanos, de inserção dos direitos humanos como eixo transversal na matriz nacional de formação, da realização de seminários relacionando direitos humanos e segurança pública e da participação das policias nas conferencias nacionais e locais de direitos humanos e segurança pública. Nesse sentido, as academias de polícias têm assumido a missão democrática de educar a polícia como afirmadora e protetora dos direitos humanos.

4. O POLICIAL COMO ATOR SOCIAL DE DIREITOS HUMANOS NAS ESFERAS PÚBLICAS DE CIDADANIA

Pela definição legal da função da polícia numa democracia se espera que os valores e princípios constitucionais norteiem a formação dos profissionais de modo a consolidar um modo democrático de governo, em que envolve o ensino da legislação atualizada, o diálogo democrático com movimentos sociais, conselhos de direitos e de políticas públicas, associações comunitárias e conselhos de segurança e instancias de mediação de conflitos e controle da violência.

O Cel. Nazareth Cerqueira, afirma a necessidade de formação de uma polícia para o Estado Democrático de Direito:

Uma coisa é uma polícia num regime ditatorial, em que as liberdades e garantias não são respeitadas, e outra é uma polícia num regime democrático. Essa é a questão principal. Uma série de questionamentos que não existia no período autoritário existe hoje. Sempre tivemos a convicção de que havia a necessidade de se preparar a polícia para trabalhar no regime democrático, e hoje a aceitação dessas ideias está mais fácil que anteriormente (CERQUEIRA, 2010, p. 169).

A democracia insere a pessoa como cidadão, seja ele, uma pessoa privada de liberdade ou um coletivo, como uma aldeia indígena, um movimento popular de moradia ou uma instituição pública como uma escola. Cerqueira constrói uma visão da ordem democrática, como: “aquela na qual haja espaço para o conflito, em que o consenso é livre, é aceito, não é obrigatório, e o dissenso pode ser expressado e manifestado sem impor-se também de forma exclusivista” (CERQUEIRA, 2010, p. 180).

Com a instalação da democracia surge a perspectiva de uma polícia protetora dos direitos humanos, entretanto, as práticas ostensivas em morros e bairros populares continuam formando uma imagem crítica das polícias, daí a reação de entidades, como do Grupo Tortura Nunca Mais, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Anistia Internacional, do Fórum Grita Baixada, do Fórum pelo Desenvolvimento da Baixada Fluminense, dentre outros.

A ordem democrática exige a presença de uma força pública que seja protetora da vida e das liberdades fundamentais, uma força pública que substitua o preconceito com a aplicação dos direitos humanos na ação institucional, assim como, de um profissional que exerça o voto, que participe da construção da ordem democrática, que conheça e dialogue com os conselhos de políticas públicas e de direitos, que saiba mediar conflitos de forma dialogada e sem a presença de graves violações dos direitos humanos.

Nesse contexto, o policial pode atuar na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas de segurança pública, seja em conselhos de segurança nacional, estadual e municipal, conselhos de direitos humanos, conselhos de políticas sobre drogas, conselhos de gerenciamento de crises, dentre outros; assim como, de conselhos gestores de segurança em nível nacional, estadual e municipal. Nesse novo cenário, a presença de profissionais da segurança nessas esferas públicas assim como em conferências nacionais dialogando com diferentes atores sociais e institucionais, nos conselhos de direitos pode inspecionar instituições públicas e gerenciar crises e mediar conflitos coletivos, reformulando nesse novo modo de agir uma perspectiva de interação com a sociedade distinta das anteriores.

Na Paraíba, com a inserção da polícia militar e civil no Conselho Estadual de Direitos Humanos desdobrou-se na realização pela Comissão de Direitos Humanos da UFPB de cursos de extensão em direitos humanos para policiais militares e civis desde 1992, a realização de Seminário e Cursos de Extensão sobre Policiamento Comunitário e Curso sobre Minorias Sociais e Étnicas, Cidadania e Ação Policial em 1997, além da inserção da disciplina Direitos Humanos e Cidadania em Curso de Formação de Sargentos, Curso de Abordagem, Curso de Aperfeiçoamento de Policiais e Curso de Formação de Oficiais da PMPB I, II e III em 1998 e Curso de Aperfeiçoamento de Policiais em 1999, 2000 e 2004. Em 2001, foi realizado, ainda, o Curso A Polícia Protetora dos Direitos Humanos com apoio do Projeto Unicidade. Com relação a polícia civil foi inserido a Disciplina de Direitos Humanos no Curso de Perito Criminal, no Curso de Formação de Agentes e Escrivãs de Polícia e no Curso de Formação de Delegados junto a Academia de Polícia Civil em 2002 e 2003. Outras iniciativas que surgiram da relação entre polícia e direitos humanos no âmbito

do Conselho Estadual de Direitos Humanos foi a criação do Conselho Estadual de Gerenciamento de Crise, assim como, as mediações de conflitos sociais indígenas e rurais e o apoio político e jurídico no processo de negociação durante a greve da polícia militar. No tocante as ações preventivas, foram relevantes a participação da polícia junto com a UFPB em programas e projetos de segurança cidadã em bairros populares, com escolas e a rede de ensino, como o projeto paz nas escolas e no bairro, a formação sobre mediação de conflitos na escola, e outras experiências de educação em direitos humanos (ZENAIDE; DIAS; TOSI e MOURA, 2006).

5. O POLICIAL COMO DEFENSOR DE DIREITOS HUMANOS “DENTRO DO CONTRATO SOCIAL” NA POLÍTICA DE SEGURANÇA

Se o contrato social implica na criação do Estado como dispositivo de poder para amortecer os conflitos de classes provenientes de sociedades fundadas na apropriação privada da propriedade, os agentes públicos que exercerão a função coercitiva do Estado limitam-se pelas normas e legislações. A construção de uma ordem democrática necessita do exercício da mediação como forma de gestão dialogada dos conflitos sociais indo na contramão do modelo reativo que tem priorizado o exercício da dominação pelo uso da força.

Na ordem democrática o uso da força por parte dos agentes públicos deve estar fundamentado no respeito as liberdades formais, se não, o Estado pode se assemelhar a partes em conflitos, podendo até, a ser confundido como a burguesia em armas contra o povo.

O Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais das Nações Unidas Direitos Humanos e Aplicação da Lei alerta de que violações de direitos humanos executadas por agentes públicos não contribuem para manutenção da ordem como prever uma visão reativa, ao contrário, fomenta a rebelião e a resistência.

Durante a ordem autoritária implantada de 1964-1985 o uso excessivo da força foi adotado e orientado pela Doutrina de Segurança Nacional gerando um modelo reativo de ação policial no controle dos

conflitos sociais, a exemplo, das ações policiais para impedir manifestações sociais no auge do Ato Institucional nº5, em que manifestações estudantis, congressos e até a sede da UNE foram destruídos e reprimidos com a força, assim como, as manifestações das Ligas Camponesas no nordeste, os sindicatos urbanos e partidos políticos. Os crimes contra a humanidade praticados por agentes públicos, como as prisões arbitrárias, a tortura para obtenção de informações, os desaparecimentos forçados e a violência sexual são expressões de como as primeiras ações e entidades de direitos humanos no Brasil simbolizaram a resistência à opressão em tempos em que as liberdades fundamentais se encontravam suspensas. O Estado brasileiro após a Constituição Federal da 1988 promulga e ratifica os instrumentos de proteção dos direitos humanos do sistema das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, a exemplo do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional que define os crimes de genocídio, os crimes de guerra e de agressão e os crimes contra a humanidade (BRASIL, 2002)

A ordem democrática não se coaduna, portanto, com a excitação da violência, ou o uso indiscriminado de armas, as chacinas em gerenciamento de crises e conflitos, ou mesmo, com as graves violações aos direitos humanos. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa de 1789 a segurança da pessoa é uma exigência do Estado. Nesse sentido, o Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais das Nações Unidas, argumenta:

As violações da lei por parte das forças policiais têm múltiplos efeitos práticos:

- diminuem a confiança do público;
- agravam a desobediência civil;
- ameaçam o efectivo exercício da acção penal pelos tribunais;
- isolam a polícia da comunidade;
- resultam na libertação dos culpados e na punição dos inocentes;
- deixam a vítima do crime sem que se lhe faça justiça pelo seu sofrimento;
- comprometem a noção de “aplicação da lei”, ao retirar-lhe o elemento “lei”;

- obrigam os serviços de polícia a adotar uma atitude de reacção e não de prevenção;
- provocam críticas por parte da comunidade internacional e dos meios de comunicação social e colocam o respectivo Governo sob pressão (ONU, s/d, p. v).

O Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos na etapa segunda que engloba as forças de segurança, chama atenção para o conjunto de instrumentos de protecção dos direitos humanos que devem nortear a formação desses agentes públicos, dentre as quais:

- Código de Conduta dos Agentes Policiais;
- Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo pelos Agentes Policiais;
- Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder;
- Declaração sobre a Protecção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados;
- Princípios das Nações Unidas para a Prevenção Eficaz e a Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias;
- Princípios sobre Investigação Efetiva e Documentação da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes;
- Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas da Liberdade (Regras de Tóquio);
- Princípios Básicos para o Tratamento de Prisioneiros;
- Conjunto de Princípios para a Protecção de Todas as Pessoas Submetidas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão).

O sistema das Nações Unidas historicamente tem criado meios

de contenção do exercício abusivo por parte dos agentes público, entretanto, o modo como os Estados-Parte têm suscitado políticas públicas de educação em direitos humanos pode ser um dos desafios postos nas democracias em vigor.

Fundamentado em tais mecanismos a ONU lançou a etapa segunda do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos que trata do ensino dos direitos humanos na formação dos profissionais de justiça e segurança. Com base nessa orientação das Nações Unidas, os Estados Partes têm desenvolvido ações formativas em direitos humanos.

Na formação inicial tem ocorrido a inserção de disciplinas de direitos humanos, direitos fundamentais, gerenciamento de crises e estudos sobre a violência social e criminal, assim como cursos dirigidos a gestores e formadores do sistema de segurança, proporcionando diálogos entre academias de polícias com movimentos e organizações de direitos humanos em nível internacional e nacional, a exemplo: Cruz Vermelha Internacional (CVI), Anistia Internacional (AI), Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania (CAPEC), Comissão Teotônio Vilela (CTV), Viva Rio, Sou da Paz, Instituto de Estudos da Religião (ISER), Núcleos de Estudos da Violência (NEV-USP, NEV-UFES, NEV-UFMA, etc.), Núcleos de Direitos Humanos (UNB, UFPB, UFG, etc.), Núcleos de Estudos em Criminologia (UFF, etc.) dentre outros.

6. A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE JUSTIÇA E SEGURANÇA

A formação de um *ethos* democrático exige uma formação teórica sólida em democracia e direitos humanos. A necessidade de uma formação permanente das forças de segurança para que o conhecimento das normas democrática sejam capazes de poder alterar os quadros de violência institucional ainda presentes nas forças de segurança, pela herança autoritária. Sobre a situação atual da educação em direitos humanos na formação de servidores públicos, agentes policiais e militares, podemos afirmar que, só após a instalação do regime democrático que foi possível se falar de direitos humanos na formação de polícias.

O Plano de Ação da segunda etapa do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos define a educação em direitos humanos, como:

[...] o conjunto de atividades de capacitação e de difusão de informação, orientadas para criar uma cultura universal na esfera dos direitos humanos, mediante a transmissão de conhecimentos, o ensino de técnicas e a formação de atitudes, com a finalidade de: (a) fortalecer o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; (b) desenvolver plenamente a personalidade humana e o sentido da dignidade do ser humano; (c) promover a compreensão, a tolerância, a igualdade entre os sexos e a amizade entre todas as nações, os povos indígenas e os grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos; (d) facilitar a participação efetiva de todas as pessoas em uma sociedade livre e democrática, na qual impere o Estado de Direito; (e) fomentar e manter a paz; (f) promover um modelo de desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas e na justiça social.(UNESCO, 2012, p.4)

De acordo com a Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em matéria de Direitos Humanos (ONU, 2011) e as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (BRASIL, 2012) o processo de inserção dos direitos humanos na formação básica e superior pode ocorrer de forma disciplinar, transversal ou mista.

A inserção dos direitos humanos no currículo nas academias dos profissionais do sistema de justiça e segurança pública tem no Brasil, ocorrido de forma diversa. Das experiências com a Cruz Vermelha Internacional, a Anistia Internacional, o Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania e o Ministério da Justiça, tem se ampliado esse desafio com as universidades, através de Comissões e Núcleo de Direitos Humanos (UFPB, UFSE, UFPE, UFBA) e com movimentos e entidades de direitos humanos.

A partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, o Estado brasileiro passou a fomentar a inserção de disciplinas de direitos humanos nas escolas de formação de profissionais do sistema de justiça e segurança, como academias de policiais civis e militares, escolas do Ministério Público e da Magistratura (BRASIL, 1996).

Cel. Carlos Nazaré Magno Cerqueira e João Ricardo Dornelles, em 1998 traduziram os instrumentos de proteção dos direitos humanos direcionados ao exercício profissional da polícia, contribuindo significativamente para o processo de iniciação da formação em direitos humanos no Brasil (CERQUEIRA e DORNELLES, 1998). Cerqueira, exerceu o comando da Polícia Militar durante o governo de Leonel Brizola quando junto como pesquisador do Instituto Carioca de Criminologia (ICC) pesquisou e implementou uma perspectiva democrática para ação da polícia militar. Reflete e alerta:

[...] onde as intervenções policiais não são percebidas mais como enfrentamentos, mas como administração de conflitos, exigia uma outra definição da missão que não privilegiava a ideia do “combate” e do “policial combatente”, própria de uma filosofia de guerra, para identificar a repressão policial. Era preciso terminar com a ideia equivocada da incompatibilidade do policiamento com a observância dos princípios regulados pelos instrumentos internacionais sobre os direitos humanos (CERQUEIRA apud LEAL; PEREIRA e MUNTEAL FILHO, 2010, p. 24).

Outras produções somaram-se a essa iniciativa, como foram a produção de Balestreri (1998) e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV, 2005), dentre outras, citamos Adorno (1999), Bengochea (2004) e Koerner (2003).

Antecedeu a criação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), a realização de cursos de formação em direitos humanos de iniciativas da sociedade civil, como, Cruz Vermelha Internacional, Anistia Internacional, de entidades como o Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania (CAPEC) e a Seção Brasileira da Anistia Internacional e universidades públicas (BALESTRERI, 1998; ZENAIDE; DIAS; TOSI; MOURA, 2006; NEVES; RIQUE e FREITAS, 2002).

Em 2003, no final da Década da Educação em Direitos Humanos (1995-2004) a Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça em parceria com o Ministério da Justiça e o Ministério da Educação criaram o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), tendo como um dos eixos norteadores, a formação dos profissionais de justiça e segurança, processo esse construído após

a realização de encontros estaduais de educação em direitos humanos (BRASIL, 2006).

No âmbito do Ministério da Justiça, especialmente, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), foram criadas várias estratégias para a implementação de políticas formativas entre o período de 2003-2009.

A Matriz Curricular Nacional para orientar as Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública – Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares foi o passo decisivo para orientar a inserção dos direitos humanos nos agentes públicos. Criada em 2003 e revisada em 2005, a Matriz Curricular Nacional orienta a inserção transversal e disciplinar dos direitos humanos na área de Segurança Pública. Foi um trabalho planejado a partir da participação de acadêmias e centros de formação, quando educadores discutiram as possibilidades de transversalidade dos Direitos Humanos.

Um balanço das metas previstas no PNEDH a partir do Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, confirma avanços na educação em direitos humanos (BRASIL-MJ, 2008). Dentre as ações implementadas destacam-se:

- Apoio técnico e financeiro aos programas e projetos de capacitação da sociedade civil e universidades em educação em direitos humanos na área da justiça e da segurança, a exemplo da Rede Nacional de Formação em Segurança Pública;
- Jornadas Nacionais de Educação em Direitos Humanos para profissionais de segurança em parceria com a Cruz Vermelha Internacional;
- Criação da Matriz Curricular Nacional e do Portal de Segurança Cidadã, marco da política de formação cidadã, ações decisivas para a criação de conteúdos curriculares obrigatórios e flexíveis em direitos humanos em programas de formação inicial e continuada e educação continuada dos profissionais de justiça e segurança pública;

- Fundação da Escola de Protagonismo Policial (ESCO-POL) e da Bolsa Formação;
- Promoção de Cursos de Mediação de Conflitos presenciais e à distância;
- Realização das Conferências Nacionais de Direitos Humanos e da I Conferência Nacional de Segurança Pública envolvendo entidades de direitos humanos e agentes do sistema de justiça e segurança, momento exemplar de participação social onde Estado e sociedade dialogam e definem metas de curto, médio e longo prazo na área;
- Apoio para a criação de ouvidorias e corregedorias voltadas para o controle da violência por parte da União, Estados e Municípios;

7. DESENCONTROS E DESAFIOS NA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Para concluir nosso estudo sobre a educação em direitos humanos no campo da segurança pública a partir de estudos e experiências formativas em direitos humanos, nos defrontamos na atual conjuntura com velhos desafios.

Mesmo que o país tenha construído avanços para enfrentar as formas tradicionais e atuais de violência identitárias, com delegacias especializadas, formação continuada, legislação e normas de proteção aos direitos humanos, continuamos a ter que permanecer desenvolvendo ações educativas que trabalhem a relação entre direitos humanos, violência e diversidade humana, principalmente, em relação aos grupos vulnerabilizados, como crianças, adolescentes e jovens, mulheres, gays, lésbicas, transgêneros, transexuais e bissexuais (LGBT), negros(as), adolescentes em conflito com a lei, refugiados, entre outros. Ondas de intolerância tem sido registradas diariamente em mídias eletrônicas e programas jornalísticos, assim como em relatórios da Anistia Internacional e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (OAS, 2021).

A sociedade brasileira apresenta um profundo preconceito em relação ao sistema prisional destituindo os internos de dignidade e direitos. O espaço prisional constitui um lugar de exclusão, na medida em que a cobertura midiática das crises no sistema prisional tem alimentado uma visão de não reconhecimento social dos direitos das pessoas privadas de liberdade, reproduzindo uma mentalidade de cisão entre pessoas (sujeitos de dignidade e direitos) e não pessoas.

Apesar de iniciativas relevantes de criação da Lei Nº. 9.455/1997 que tipifica o crime de tortura com penas severas, da Campanha Nacional Permanente Contra Tortura, do Disque-Tortura em 2001, da criação do Comitê Nacional para a Prevenção e Controle da Tortura no Brasil e do Plano de Ações Integradas para a Prevenção e o Combate a Tortura em 2006, assim como, do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, de acordo com a Lei nº 12.847, sancionada no dia 2 de agosto de 2013, além da Ouvidoria Nacional e Ouvidorias de Polícias a violência institucional continua assombrando o sistema de segurança.

O referendo, as campanhas e o Estatuto do Desarmamento criados ao longo dos anos de 2003 têm encontrado campanha acirrada em direção contrária, concretizada em ações públicas, como os decretos: Decreto nº 10.628, de 12 de fevereiro de 2021, o Decreto nº 10.630, de 12 de fevereiro de 2021, o Decreto nº 10.629, de 12 de fevereiro de 2021, que altera e regulamenta alterações quanto a aquisição, registro e posse de armas de fogo e de munição, o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de gerenciamento Militar de Armas. As notícias têm anunciado confrontos armados e assassinatos contra lideranças indígenas e rurais, como informa o relatório da Anistia de 2020-2021 e o Relatório de 2021 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O Pacote Anticrime de fevereiro de 2019 tem fortalecido o modelo reativo em segurança pública na contramão do que recomenda o Manual das Nações Unidas de dos direitos humanos de setembro de 2001. Nesse documento a legítima defesa pode ser enquadrada como legítima defesa podendo encobrir situações de violência institucional, um dos eixos da política de direitos humanos instalada desde a Carta de 1988.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, as mortes violentas intencionais têm crescido em 2020, pois “Foram 25.712 mortes no primeiro semestre de 2020 contra 24.012 no mesmo período de 2019” (BRASIL, 2020, p.27). No tocante a violência de gênero, o relatório afirma de que os homicídios dolosos contra as mulheres foram de “1.834 para 1.861, um crescimento de 1,5%. Já as vítimas de feminicídio foram de 636 para 648, aumento de 1,9%”. Na Pandemia, afirma o Informativo da Anistia Internacional (2020, p. 66), “Nos primeiros seis meses de 2020, 1.861 mulheres foram assassinadas e outras 648 foram vítimas de feminicídio, segundo os dados de 12 estados compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública”.

São múltiplos os desafios da nação para manter firme o eixo proteção da vida presente como meta desde o PNDH de 1996, seja a proteção dos grupos vulnerabilizados, seja a proteção do cidadão frente aos agentes públicos. Se existe na sociedade uma cultura de violência fundada no processo histórico, existe, também, uma cultura institucional que associa segurança pública com violência. Quando um agente de segurança viola os direitos humanos no exercício da sua função pública, ele não só nega a dignidade como princípio universal dos direitos humanos, como inverte sua função de proteção para de violação da lei, gerando instabilidade e desconfiança da sociedade em relação ao direito à proteção pessoal e aos operadores da lei. A construção da ordem democrática tem como desafio a formação de uma polícia protetora dos direitos humanos e ao mesmo tempo, a construção de uma cultura de afirmação dos direitos humanos e dos valores democráticos na sociedade que resista a repetição e naturalização de atos de violência.

BIOGRAFIA DA AUTORA

MARIA DE NAZARÉ TAVARES ZENAIDE

POSSUI GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (1980), COM MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (1986), ESPECIALIZAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA E PSICOLOGIA SOCIAL E DOUTORADO EM EDUCAÇÃO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS PELA UNIVERSIDADE

FEDERAL DA PARAÍBA (2010). ATUALMENTE É MEMBRO DO GRUPO DE PESQUISA DA PEDAGOGIA PAULO FREIRE (GEPPF/UFPB) E DO GRUPO DE PESQUISA MEMÓRIA, POLÍTICA E DIREITOS HUMANOS (CCHLA/UFPB). NO AMBITO DOS DIREITOS HUMANOS, É MEMBRO DO NÚCLEO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS, GRUPO DE TRABALHO CULTURA E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E DA COMISSÃO GESTORA DO PACTO UNIVERSITÁRIO PELA PROMOÇÃO DO RESPEITO À DIVERSIDADE, DA CULTURA DA PAZ E DOS DIREITOS HUMANOS, ALÉM DA COMISSÃO DA COMISSÃO DA VERDADE DA UFPB. É MEMBRO DA RED LATINO-AMERICANA E CARIBENHA DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, DA REDE BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, ENSINO E PESQUISA.

REFERENCIAS

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*; Rev. Sociologia da USP, 11(2): 129-153. out. 1999.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe Anual 2020-2021*.

Disponível em:

<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2021/04/anistia-internacional-informe-anual-2020-21-versao-revisada-01.pdf>.

Acessado em: 08/12/2021.

BALESTRERI Ricardo Brisola. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia – Passo fundo-RS*, CAPEC, Paster Editora, 1998.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al . A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo *Perspectiva.*, São Paulo , v. 18, n. 1, mar. 2004.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm.

Acessado em: 08/12/2021.

BRASIL. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: FNSP, Ano 14, 2020 Disponível em:

<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acessado em: 08/12/2021.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório final*: CPI assassinato de jovens. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 155p.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório: textos temáticos*. Brasília: CNV, 2014. v.2. Disponível em:

http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf. Acessado em: 08/12/2021.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório*. Brasília: CNV, 2014. v.1. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf

Acessado em: 08/12/2021.

BRASIL. Diretriz Nacional para a Educação em Direitos Humanos. Brasília: CNE, Resolução CP nº 1, de 30 de maio de 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp001_12.pdf. Acessado em: 08/12/2021.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos III*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

BRASIL. *Relatório de Gestão (2007)*. Brasília: Ministério da Justiça-Secretaria Nacional de Segurança, março de 2008. Disponível em: https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-publica_senasp/relatorio-de-gestao-2007.pdf. Acessado em: 08/12/2021.

BRASIL. *Plano nacional de educação em direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça; Ministério da Educação; UNESCO, 2006.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos II*. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República,

[2019]. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos.

Tempo Social. In: *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP. São Paulo: USP, N 9, maio de 1997, p. 249-265.

CERQUEIRA, Nazaré. Entrevista. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e MUNTEAL FILHO, Oswaldo. *Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. Coleção “Polícia Amanhã”, v. 6, p. 103-104.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth e DORNELLES, João Ricardo W. *A polícia e os direitos humanos*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1998.

CICV. *Manual para Servir e Proteger*. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitária para Forças Policiais e de Segurança. Genebra Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005.

FORPROEX. Plano Nacional de Extensão Universitária Edição Atualizada Brasil 2000 / 2001. Brasília: Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras e SESu / MEC, 2000-2001.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira e RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na constituição federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: IPEA. *Políticas sociais acompanhamento e análise, 20 anos da Constituição Federal*, vol 3. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf.

Acesso em: 17/08/2021.

LEAL, Ana Beatriz, PEREIRA, Íbis Silva e MUNTEAL FILHO, Oswaldo. *Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G. e FREITAS,

Fábio F. B. (ORGS.). *Polícia e sociedade*. Recife: Gajop; Bagaço, 2002. 296 p.

OAS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Situação dos direitos humanos no Brasil 2021* Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acessado em: 17/08/2021.

ONU. Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em matéria de Direitos Humanos. Genebra: ONU, aprovada em Assembleia Geral de 8 de abril de 2011. Disponível em: [Declaração ensino 2011.pdf](#). Acessado em: 17/08¹2021.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais das Nações Unidas Direitos Humanos e Aplicação da Lei. Genebra: ONU, Setembro de 2001. Disponível em: http://www.conseg.pr.gov.br/sites/conseg/arquivos_restritos/files/migrados/File/manual_direitos_humanos.pdf. Acesso em: 17/08/2021.

ONU. DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. Viena: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, 1993.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 17/08/2021.

PEQUENO, Marconi Pimentel. O sujeito dos direitos humanos. In:

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et al. *Direitos Humanos: capacitação de educadores*. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio - Entrevista em Quem somos nós? O Ovo da Serpente. 31 de ago. de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HnjrR7vB8as&t=623s>. Acesso em: 17/08/2021.

KOERNER, Andrei. O papel dos Direitos Humanos na política

democrática: uma análise preliminar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - Vol. 18 nº. 53, outubro/2003.

UNESCO. *Plano de ação*. Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos – segunda etapa. Brasília: UNESCO, 2012. Disponível em: [programa mundial 2 etapa.pdf](#). Acessado em: 08/12/2021.

ZAFFARONI, Eugenio. *As duas histórias dos Direitos Humanos*. Buenos Aires: UBA, 10 de março de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=25IvX5Om1EQ>. Acessado em: 08/12/2021.

ZENAIDE, Maria de Nazaré T.; DIAS, Lúcia Lemos, TOSI, Giuseppe e MOURA, Paulo V. de (Orgs.). *A formação em direitos humanos na Universidade: ensino, pesquisa e extensão*. João Pessoa: Editora Universitária / UFPB, 2006.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autora confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autora assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. O sujeito da segurança pública, a garantia e a promoção dos direitos humanos e a segurança cidadã. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, vol. 13, n. 7, p.111-140, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.893>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

PRÁTICAS LGBTFÓBICAS E A SAÚDE MENTAL DO (DA) POLICIAL LGBT+ NO BRASIL

LGBTFHOBIC PRACTICES AND THE MENTAL HEALTH OF THE LGBT+ POLICE OFFICER IN BRAZIL

PRÁCTICAS LGBTFHOBICAS Y SALUD MENTAL DEL (DE LA) POLICÍA LGBT+ EN BRASIL

Submetido em 10 de setembro de 2020.

Aceito em 06 de janeiro de 2022.

RAFAEL DELFINO RODRIGUES ALVES

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, GOIÂNIA/GO,
BRASIL

ESCOLA DE GOVERNO HENRIQUE SANTILLO DO ESTADO DE
GOIÁS, GOIÂNIA/GO, BRASIL

rafaeldelfino@discente.ufg.br

 <https://orcid.org/0000-0002-0881-3976>

FABRICIO SILVA ROSA

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, GOIÂNIA/GO, BRASIL

fabriciorosa@me.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6058-3266>

RESUMO

Este artigo aproxima temas como LGBTfobia, cisheterossexismo/cisheteronormatividade e saúde mental do policial LGBT+ por meio de um recorte dentro das polícias militares brasileiras. Em adição, o trabalho busca saber como essa associação de temas é publicizada em notícias jornalísticas brasileiras. Buscamos responder à seguinte problemática: qual a relação entre os temas LGBTfobia, cisheterossexismo e saúde mental do policial militar LGBT+ apresentados nos conteúdos do portal de notícias brasileiro G1 entre os anos de 2018 e 2021? Para isso, o objetivo do trabalho é discutir e analisar a publicação da LGBTfobia e do cisheterossexismo, relacionando-os com a saúde mental do policial LGBT+ dentro das instituições policiais militares brasileiras. O artigo traz como metodologia um estudo bibliográfico que termina com uma análise do conteúdo publicizado no citado canal jornalístico da internet. Como proposta conclusiva, pode-

mos mencionar que dentre as notícias analisadas, há uma relação de equivalência entre os termos LGBTfobia e cisheterossexismo e uma associação destes com o estado de saúde mental dos policiais militares LGBT+ que passaram por algum episódio de preconceito, discriminação ou perseguição dentro das instituições policiais militares por conta de sua sexualidade e identidade de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: LGBTfobia; Cisheterossexismo; Saúde Mental; Policial Militar LGBT; Publicização.

ABSTRACT

This article approaches subjects such as LGBTphobia, cisheterosexism/cisheteronormativity and mental health of the LGBT+ police officer in the Brazilian military police. In addition, the paper seeks to know how this association of themes is published in the Brazilian journalistic news. We seek to answer the following question: what is the relationship between LGBTphobia, cisheterosexism and the mental health of the LGBT+ military police, presented in the contents of the Brazilian online news G1 between the years 2018 and 2021? Thus, the objective of this article is to discuss and analyze the publicity of LGBTphobia and cisheterosexism, relating them to the mental health of LGBT+ police officers within Brazilian military police institutions. The article uses bibliographic study as a methodology that associates with a content analysis published in the G1 website. As a concluding proposal, we can mention that among the analyzed news, there is an equivalence relationship between the terms LGBTphobia and cisheterosexism and an association of these with the mental health status of LGBT+ military police officers who have experienced any episode of prejudice, discrimination or persecution within the military police institutions because of their sexuality and gender identity.

KEYWORDS: LGBTphobia; Cisheterosexism; Mental health; LGBT Military Police; Publicization.

RESUMEN

Este artículo aborda temas como la LGBTfobia, el cisheterossexismo/cisheteronormatividad y la salud mental del (de la) policía LGBT+ a través de una delimitación con la policía militar brasileña. Además, el trabajo busca conocer cómo esta asociación de temas se publica en las noticias periodísticas brasileñas. Buscamos dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuál es la relación entre los temas LGBTphobia, cisheterosexism y la salud mental del (de la) policía militar LGBT+, presentados en los contenidos del sitio brasileño de noticias G1 entre los años 2018 y 2021? Como contestación, el objetivo de este trabajo es debatir y analizar la publicación acerca de la LGBTfobia y el cisheterossexismo, relacionándolos con la salud mental de los policías LGBT+ dentro de las instituciones policiales militares brasileñas. El artículo utiliza como metodología un estudio bibliográfico que finaliza con un análisis de los contenidos publicados en el

canal de notícias online mencionado anteriormente. Como proposta final, podemos mencionar que, entre las noticias analizadas, existe una relación de equivalencia entre los términos LGBTfobia y cisheterosexismo, así como una asociación de estos con el estado de salud mental de los policías militares LGBT+ que han experimentado algún episodio de prejuicio, discriminación o persecución dentro de las instituciones policiales militares por su sexualidad e identidad de género.

PALABRAS CLAVE: LGBTfobia; Cisheterosexismo; Salud mental; Policía Militar LGBT+; Publicación.

INTRODUÇÃO

A produção deste artigo toma como base o fato de que o ambiente policial e/ou militar parece ser marcado por um grau superior de LGBTfobia¹ e que existem modalidades peculiares dessa prática discriminatória perpetrada contra os agentes não cisheterossexuais que compõem as polícias brasileiras, notadamente as militarizadas, práticas que são comumente publicizadas em reportagens jornalísticas veiculadas na mídia brasileira. Por outro lado, a produção deste texto reflete acerca do fato de que alguns servidores da segurança pública brasileira reproduzem conteúdo LGBTfóbico na internet e por esta razão podem ser considerados agentes promotores de ação LGBTfóbica. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP (2020), por exemplo, divulgou estudo demonstrando que os policiais, especialmente os militares, estão entre aqueles que mais reproduzem conteúdo LGBTfóbico nas redes sociais.

A partir destas premissas, a primeira parte do artigo se dedica a pontuar a aceitação e o preconceito das sexualidades em recortes na história da humanidade, com associação entre teóricos como Foucault (1984); Ullman (2005); Pastore (2011); Arruza, Fraser & Bhattacharya (2019) e Freud (2016). Há também uma reflexão sobre como um sistema de crenças e como uma construção de realidade sociocultural podem interferir nas liberdades individuais das pessoas LGBT+, com reflexões em Federici (2017), Lévi-Strauss (1975), Platão (1949) e Spi-

1 Em que pese a possibilidade de utilização de outros termos, mais ou menos amplos, como “homofobia” ou “LGBTQIA+fobia”, por questão de padronização, escolheu-se LGBTfobia por ser o termo adotado na 3ª, e mais recente, Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Brasil, realizada em Brasília, em abril de 2016.

noza (2009).

Na segunda etapa, em um recorte da temática, é feito um levantamento das práticas LGBTfóbicas dentro das polícias brasileiras por meio da discussão de uma estrutura cisheteronormativa. Lima (1997), Bourdieu (2002), França (2016), Eribon (2008), La Boétie (1987) e Foucault (1987) são os autores acionados para esse recorte. Em seguida é levantado um questionamento sobre a possível relação dessas práticas com o adoecimento mental do ser humano regido por um Estado, baseado em Espinosa (2015), Jaeger (1979), Spinoza (2009) e Rezende (2010).

Após este levantamento bibliográfico, houve a preocupação em examinar como essa temática é publicizada em um recorte da mídia jornalística no Brasil. Assim, é realizada uma análise de conteúdo de matérias jornalísticas que veicularam LGBTfobia contra policiais militares brasileiros(as), a cisheteronormatividade das instituições policiais brasileiras e a saúde mental do policial militar LGBT+ em matérias noticiadas no portal de notícias online G1 nos anos de 2018 até 2021², tendo Bardin (2011) como a principal referência teórica.

Por fim, são sugeridas políticas de reparação da dignidade de policiais LGBT+ como forma de uma possível saída para essa problemática social dentro das instituições policiais brasileiras, assim como considerações finais que relatam as reflexões bibliográficas em associação com o conteúdo publicizado destas práticas contra policiais LGBT+ no canal jornalístico online G1.

BREVES APONTAMENTOS SOBRE CRENÇAS E LIBERDADES INDIVIDUAIS EM REGIMES DISTINTOS DE ACEITAÇÃO DE SEXUALIDADES

A existência de sexualidades não hegemônicas é um traço da humanidade. Nos vestígios deixados por nossos antepassados, percebemos que, em diversas regiões e períodos históricos, há relatos de experiências sexuais que fogem aos padrões impostos pela atual normatividade cisheterossexual. As leis hititas, herdeiras do Código de Hamurabi, do segundo milênio a.C., reconheciam formas de união

2 Houve a inserção de uma matéria para pré-teste de 2010 e o ano de 2021 foi realizado somente até o mês de agosto.

marital entre pessoas do mesmo sexo. A tumba de Akhenaton, faraó do Antigo Egito, apresenta figuras dele em posições íntimas com seu companheiro, contrariando a maioria das outras tumbas cuja simbologia é marcada pela presença de um homem com uma mulher. Na mesma nação “dádiva do Nilo”, há relatos mitológicos de relações homossexuais envolvendo deuses como Hórus e Seth. De igual modo, há milhares de anos, as deidades hindus circulam em uma espécie de androginia, ora assumindo formas masculinas, ora formas femininas (BRANCA-GLION JR., 2011; FARO, 2015).

Apesar de não se confundir com a relação homossexual da contemporaneidade, na Grécia Antiga, notadamente entre a aristocracia, a relação homossexual entre homens mais velhos e outros mais jovens, conhecidos como “*erastas e erômenos*”, acompanhada de certas convenções e etiquetas, era culturalmente aceita, incentivada e tida como pedagógica. Em algumas cidades, como Atenas e Esparta, a prática conhecida como *paiderastia* (“amor a meninos”) era tida como forma de transmissão de conhecimentos, experiências ou troca de saberes na preparação para a guerra. Os soldados espartanos, por exemplo, eram estimulados a manterem relacionamentos sexuais entre si como forma de coesão social e incentivo à proteção mútua (FOUCAULT, 1984; ULLMAN, 2005).

Pastore (2011) aponta que a grande capacidade militar do Batalhão Sagrado de Tebas, uma unidade bélica de elite grega que obteve vitórias durante os quarenta anos de sua existência, criada em 378 a. C., formada por cento e cinquenta casais de homens que se amavam, ocorreu devido ao primoroso preparo físico, à liderança de Epaminondas, a suas inovadoras estratégias de luta, mas, sobretudo, graças à ligação homoafetiva de seus integrantes. Não é difícil encontrar passagens de pensadores da época incentivando tal estratégia de guerra, que se confundia com um modo de vida. Platão (1998, p. 178e), por exemplo, defendia que:

Um homem apaixonado, certamente não iria escolher, em vez de ser visto por todo o resto do exército que por seu amado se abandonasse o seu posto ou jogasse fora suas armas; antes disso, ele prefere morrer muitas mortes: enquanto que para deixar a pessoa amada em apuros, ou não o socorrendo do perigo, ninguém é tão covarde que a influência

do amor não pode inspirá-lo com uma coragem que faz dele o mais bravo como se assim tivesse nascido; e sem dúvida o que Homero chama de “fúria inspirada” por Deus em certos heróis é o efeito produzido por amantes como um peculiar poder do Amor. Além disso, somente no amor é que está o consentimento para morrer pelos outros [IV a. C.].

No mesmo caminho, Plutarco [II d. C.] (1991, XVIII, p. 04) compreendia que um “grupo cimentado sobre os laços da amizade baseada no amor nunca se romperá e é invencível; já que os amantes, envergonhados de não serem dignos ante a vista de seus amados, e os amados ante a vista de seus amantes, desejosos se arrojam ao perigo para o alívio de uns e outros”. Dentre os personagens mais conhecidos da época estão Sócrates, filósofo do século V a. C., que, como outros, mantinha relações homossexuais e acreditava que o coito anal era forma de inspiração; e o imperador Alexandre, o Grande, aluno de Aristóteles, que possuía vários amantes, tornando-se o mais famoso deles, Heféstio. Após seu reinado, acontece a anexação das ilhas e península grega, as transformando em um protetorado da República Romana.

Durante o Império Romano, especialmente quando o Imperador Constantino se converte à fé cristã, no século IV, e o cristianismo logra o êxito da obrigatoriedade de seus ritos e práticas monogâmicas, acontece a recriminação pública às sexualidades divergentes. A partir de então, se encontram relatos de castigos aplicados a homossexuais, pondo em prática penalidades para levar a cabo a crença de que as relações sexuais deveriam ter como fim exclusivo a reprodução, compreensão derivada da fé judaica. Em 533, por exemplo, o Imperador Justiniano impôs àqueles que viviam relações consideradas adúlteras e às relações homossexuais a pena de morte.

Em período histórico posterior, não por acaso conhecido como “Idade das Trevas”, os três marcos mais evidentes da perseguição de sexualidades que divergissem dos padrões impostos – monogâmico, cis-gênero, heteronormativo e com finalidade/obrigatoriedade reprodutiva – talvez sejam a transformação dos homossexuais em bodes expiatórios da Peste Negra (NAPHY, 2006), a Santa Inquisição e a “caça às bruxas” de mulheres tidas como hereges. Segundo Green (2000, p. 56),

Uma pessoa culpada por essa ofensa [sodomia] era conde-

nada à fogueira e podia ter suas propriedades confiscadas. Entre 1587 e 1794, a Inquisição portuguesa registrou 4.419 denúncias. Estas incluíam tanto os suspeitos de terem praticado sodomia quanto os que forneciam confissões atestando o fato de terem cometido o “pecado abominável e pervertido”. Do total, 394 foram a julgamento, dos quais trinta acabaram sendo queimados: três no século XVI e 27 no século XVII. Os que não recebiam a pena de morte podiam ser condenados a trabalhos forçados nos navios de guerra do rei ou ao exílio temporário ou perpétuo na África, Índia ou no Brasil. Em geral, essas duras punições eram aplicadas após o condenado já ter tido suas propriedades confiscadas e sido brutalmente chicoteado em público.

Federici (2017) aponta que, no final da Idade Média, a Igreja Católica atuava para destruir o controle que as mulheres exerciam sobre sua função reprodutiva e, notadamente, quando o lento crescimento populacional se tornou uma preocupação social, a “heresia” também passou a ser associada a outras práticas que colocassem em risco a reprodução – a sodomia, o infanticídio e o aborto. Em seus estudos, ela defende que o assassinato de centenas de milhares de mulheres foi, juntamente com a colonização e a dominação de povos latino-americanos e africanos, um aspecto fundacional do modo de produção capitalista, baseado na propriedade privada, na centralidade do trabalho e na ocultação da “mais valia” derivada do serviço não remunerado das mulheres enquanto trabalhadoras e produtoras de mão de obra.

Essa construção cristã ocidental pode ter preparado o solo para o estabelecimento de dois fatores que tornam as relações não cisheterossexuais “impotentes”, um deles está relacionado à construção de um sistema de crença contra os relacionamentos homoafetivos e o outro se relaciona à construção de uma realidade sociocultural normativa. Encaramos “impotência”, assim como o filósofo holandês Spinoza (2009, p.15), compreendia tomando a liberdade enquanto potência, “[...] uma virtude, ou seja, uma perfeição: por isso, tudo quanto no homem é sinal de impotência não pode ser atribuído à sua liberdade”.

Sobre o sistema de crenças, podemos realizar uma analogia às crenças por “enfeitamento” de Lévi-Strauss (1975). Neste modelo, está presente uma tríade em que se associa a “crença da magia”, a “crença do feiticeiro” e a “opinião coletiva”. Por meio dela, podemos

inferir que, em uma base cristã ocidental (católica apostólica romana e protestante, como exemplos), há um sistema de crença em que a homoafetividade, além de ser um “pecado”, impediria uma pessoa em ser aceita na vida “*post mortem*”, defendida por estas religiões. A tríade estaria assim manifesta: uma magia criada sobre a ideia de que pessoas homossexuais não seriam aceitas no “reino dos céus” se persistissem neste “pecado”; uma aceitação social dessas pessoas homossexuais em não viver sua potência natural homoafetiva em nome de uma religião; e a opinião pública da família, de membros da igreja e de toda uma sociedade que reforçavam essa crença por meio da opinião pública. Para a compreensão da nossa reflexão, o sistema de crença foi associado à criação de símbolos culturais, como a religião e seus dogmas. Ao acreditar nas normas socioculturais e ao tentar abdicar de sua liberdade individual para seguir em um sistema de crença, o ser humano pode pagar com a “vida” por acreditar em uma crença limitante coletiva.

O segundo fator gerador do que denominamos “impotência” estaria relacionado à visão limitante de realidade em que muitos se encontram na sociedade. Usando como referência a “alegoria da caverna de Platão” (1949, p. 315), podemos crer que algumas pessoas podem estar “[...] lá dentro desde a infância, algemados de pernas e pescoços, de tal maneira que só lhes é dado permanecer no mesmo lugar e olhar em frente”. A limitação em uma caverna, ou no dizer contemporâneo, em um sistema de “bolhas”, acaba por limitar as pessoas em ter um menor ou um maior contato com outras realidades, gerando desconhecimento, medo e incompreensão.

Em uma associação sobre pensamentos de Platão (1949) e de Lévi-Strauss (1975), mesmo que em lugares teóricos e temporais distintos, talvez possamos explicar o fato de que muitos, incluindo policiais LGBT+, por questões socioculturais e/ou religiosas, não enxergam e/ou compreendam o mundo além de uma única possibilidade sexual ou de gênero: ser cisgênero, heterossexual, casar e ter filhos (as). “Portanto, se alguém o forçasse a olhar para a própria luz, doer-lhe-iam os olhos e voltar-se-ia, para buscar refúgio junto dos objetos para os quais podia olhar, e julgaria ainda que estes eram na verdade mais nítidos do que os que lhe mostravam?” (PLATÃO, 1949 p. 317).

Em sentido contrário, talvez reconhecer a própria natureza e enfrentar um sistema de crença sociocultural seja um processo dolorido que não doa apenas os olhos. Parafraseando Lévi-Strauss (1975), notamos que muitas pessoas adoecem para não morrer e “morrem” para não adoecer ainda mais. Talvez isso explique o fato de que alguns policiais LGBT+ morrem no sentido de tentar apagar as suas potências naturais e ficam mentalmente adoecidos por acreditarem que estão “doentes” por serem quem são.

Ao problematizar a perseguição aos que rompiam/rompem a normatividade sexual imposta pelo sistema político-econômico-cultural-religioso, sabemos que, até que o termo “homossexualismo” fosse cunhado pelo escritor vienense Karol Maria Benkert, em 1869 (NAHPY, 2006), categorizando essa prática enquanto uma patologia, um longo e doloroso caminho foi percorrido esquadrinhando sexualidades enquanto “perversas” e ampliando as forças de dispositivos de poderes médicos sobre determinados corpos. “Inversão”, “Pederastia”, “Uranismo”, “Hermafroditismo Psíquico”, “Degenerações” foram termos comumente empregados para compreender, delimitar e controlar expressões, papéis e desejos (FREUD, 2016).

Nesse trajeto, o reacionarismo sexual e o “neotradicionalismo” buscaram patologizar, criminalizar e punir práticas que supostamente violariam duradouras leis divinas ou familiares, se autorizando, para tanto, apedrejar “adúlteras”, submeter gays a terapias de conversão ou conferir chibatadas públicas em lésbicas. Em consórcio com a monogamia homologada pelo sistema capitalista de transmissão de bens, com a heterossexualidade tida como obrigatória e com a rigidez binária nas expressões de gênero, eles se conformaram em uma série de tradições, costumes e crenças para construir a masculinidade tida hoje como hegemônica (ARRUZA; FRASER; BHATTACHARYA, 2019).

Essa masculinidade parece ser formada por características sociais sedimentadas ao longo do tempo que incluem o monopólio do uso força física, o cerceamento a manifestações públicas de sentimentos e emoções, a restrição à publicização de possíveis preocupações com a estética corporal, a pouca evidênciação do cuidado para com a própria saúde, o impedimento de gestos afetuosos para com pessoas de mesmo sexo e o próprio cerceamento das potências naturais do ser e em suas liberdades de manifestação individual.

PRÁTICA LGBTFÓBICAS/CISHETEROSSEXISTAS NAS POLÍCIAS BRASILEIRAS E A SAÚDE MENTAL DO POLICIAL LGBT+

Preliminarmente, vale ressaltar que, ao escrever o artigo, ficamos duvidosos acerca de quando empregar os termos LGBTfobia ou cisheterossexismo. Por isso, apenas para nossa compreensão, valemos do primeiro para nos referirmos a uma prática discriminatória, individual ou coletiva, e o segundo para fazer referência a uma estrutura normativa que autoriza ou impõe essa prática. Entendemos que, assim como o machismo, o racismo e o capacitismo se estruturam enquanto ideologias socioculturalmente construídas, o cisheterossexismo diz respeito a uma matriz de gênero que impõe a heterossexualidade e a cisgenereidade como obrigatórias, autorizando a discriminação e a violência LGBTfóbicas.

Nesse diapasão, em uma analogia com construções normativas que versam sobre outras opressões³, a LGBTfobia pode ser compreendida como toda forma de emoção, sentimento ou atitude negativa – como silenciamento, aversão, desprezo, desconforto, vergonha, ódio, perseguições às pessoas não heterossexuais ou não cisgêneras, ou seja, aquelas que não se atraem afetivo-sexualmente pelo sexo oposto e/ou aquelas cuja identidade de gênero não corresponde ao que lhe foi atribuído no nascimento. A prática LGBTfóbica leva à classificação e à exclusão de pessoas identificadas como lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, não-binárias, *queers*, e todas aquelas que experimentam um regime de sexualidade tido por sexo-divergente, comprometendo ou anulando o exercício de seus direitos humanos, em igualdade de condições às pessoas heterossexuais/cisgêneras.

Na mesma perspectiva, para facilitar nosso entendimento, sexualidade pode ser compreendida como um aspecto da vida humana que engloba sexo, desejo, prazer, afeto, intimidade, reprodução, mas também identidades, papéis de gênero e orientação sexual em suas inter-relações com as instituições sociais, cujo desenvolvimento saudável é primordial para o bem-estar do indivíduo e da coletividade (LOURENÇO, 2008).

3 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência auxiliaram nesta descrição dos autores sobre LGBTfobia.

No Brasil, desconhecemos levantamentos oficiais que aprofundem reflexões acerca das práticas LGBTfóbicas dentro das corporações policiais e desconhecemos dados estatísticos acerca de quantos seriam os policiais LGBT+ dentro dessas instituições de segurança. De grosso modo, sabemos que, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019), em 2018, o Brasil possuía em atividade 462.431 policiais militares, e 130.174 policiais civis, incluindo os federais. Estima-se ainda que o efetivo das guardas municipais esteja entre 150 e 200 mil servidores⁴. Somando-se a estes outros agentes de segurança – policiais penais, policiais técnico-científicos, bombeiros ou agentes de trânsito, podemos estar nos referindo a um público que se aproxima a 1 milhão de servidores. Entretanto, ainda não houve um levantamento acerca da orientação sexual e identidade de gênero na segurança pública brasileira.

Ainda que não saibamos o tamanho da população LGBT+ *interna corporis* das agências legitimamente autorizadas a empregar a força, de tempos em tempos, conhecemos alguns de seus integrantes pelas violações que sofrem e são publicizadas na mídia jornalística brasileira. Elas parecem indicar que a atividade policial é construída dentro de um campo de repulsa à feminilidade, representada por mulheres e pela comunidade LGBT+. Parece haver uma preocupação indisfarçada por parte das instituições policiais, que se manifesta desde a seleção de novos servidores, passando pelos cursos de formação, até a atuação na atividade-fim, no sentido de reiterar que a postura adequada de um “bom policial”, ou um policial “desejável”, é aquela que está dentro de um tom de masculinidade, coragem, belicosidade, ou outros predicados capazes de intensificar a faculdade do uso da força, mesmo que dela não seja necessário fazer uso ordinário⁵.

Uma visão ainda prevalecente é a de que a essência do fazer segurança se revela na exteriorização de uma atitude viril, como ocorre ao se manter o semblante nublado, os braços cruzados, a testa franzida e uma postura marcial em qualquer contato com cidadãos considerados suspeitos, comportamentos que repelem uma saudação generosa,

4 Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/expedientes-recebidos/fenaguardas>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

5 Ao analisar pesquisas do *Bureau of Justice Statistics* com pessoas abordadas pelas polícias nos Estados Unidos da América, constata-se que o uso da força, ou a ameaça de uso, se deu em apenas 1,5% das ocorrências. Vale lembrar que as polícias estadunidenses não são exemplos de cordialidade. Não encontramos pesquisa semelhante no Brasil. *Bureau of Justice Statistics*, 2008. Disponível em: <<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=tp&tid=703>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

um sincero aperto de mão ou um sorriso. Assim, de certo modo, o que se combate não é somente a presença de uma figura LGBTQ+ no seio da corporação, mas a transposição do que costumou-se considerar feminino, como a doçura, a preocupação e o cuidado para com outrem, para a prática policial.

Isso se percebe na medida em que, ainda **no processo seletivo** das corporações policiais, a escolha de quem poderá assumir o cargo acontece parametrizada por procedimentos cisheterossexistas. Nele, é frequente a hipervalorização de atributos físicos e de signos que evidenciam a disponibilidade de força, frente a atributos que seriam mais adequados à administração e mediação de conflitos, papel fundamental de agentes de segurança (LIMA, 1997). Para se concretizar esse fim, um disfarce é empregado por meio de exigências no campo da saúde ou no teste da capacidade em se realizar determinadas tarefas de “aptidão física”, que acabam por levar à exclusão de pessoas com deficiência e mulheres por caírem em um subjetivismo ao se buscar parametrizar a proporcionalidade/disponibilidade de força a ser medida em cada grupo. Nesse mesmo diapasão, outros mecanismos simbólicos, como a aplicação de “perfis profissiográficos”, levam à exclusão de LGBTQ+, mulheres e das feminilidades. Em 2018, por exemplo, um Edital para seleção de cadetes da Polícia Militar do Paraná – alunos que se preparam para a carreira do oficialato, apontou a “masculinidade” como um dos critérios naquele exame psicológico. No Anexo II do criticado edital, “masculinidade” foi definida como a “capacidade de o indivíduo em não se impressionar com cenas violentas, suportar vulgaridades, não se emocionar facilmente, tampouco demonstrar interesse em histórias românticas e de amor”⁶.

O que se percebe em editais como esse é a tentativa de exclusão de determinadas pessoas lastreada por um poder simbólico que seria concedido à masculinidade, já que nada garante que aqueles que se emocionam com facilidade ou que se interessam por histórias românticas sejam policiais que desenvolvem ações aquém de outros mais “brutos” ou “não românticos”. Por isso mesmo, Bourdieu (2002) define que o poder simbólico é baseado em esquemas de pensamento de aplicação universal, naturalizados nas diferenças anatômicas dos

⁶ Disponível em: <<http://portal.nc.ufpr.br/PortalNC/Concurso?concurso=CFO2019>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

corpos e órgãos sexuais, extremamente marcantes por se apresentarem embasados numa pseudoneutralidade que se julga independente de legitimação. É esse mesmo poder que faz imperar na ordem do cotidiano um quase consenso no sentido de que a atividade policial estaria mais ligada aos músculos que ao cérebro; mais vinculada à capacidade de transportar uma arma de grosso calibre que à desenvoltura para a mediação de conflitos, quando a disponibilidade de força física não deveria ser o traço distintivo, e limitador, para seleção de pessoas que atuarão como representantes do Estado na segurança pública.

Ocorre que, vencida esta triagem, os vencedores no processo seletivo para ingresso na corporação policial encontrarão as garras do cisheterossexismo no **silenciamento** ou exclusão da possibilidade de compartilharem suas experiências afetivas ou sexuais com outros alunos nos cursos de formação policiais. França (2016) relata como a invisibilidade quanto à própria sexualidade se fez presente na vida de quatro jovens alunos do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar da Bahia. Em uma pesquisa qualitativa, ele conclui que os entrevistados negam publicamente sua dimensão sexual e afetiva em busca da segurança em não serem “assumidos” para se protegerem do preconceito.

Na sociedade em geral, mas neste ambiente relatado de modo mais vigoroso, a homossexualidade, e todas as formas de sexualidade não heteronormativa, passa a ser compreendida como um “aspecto da vida privada” adstrito apenas àqueles que “a praticam”. Se ali mantida, eles podem inclusive obter a concessão de ser tolerada. É como se o afeto público, os sonhos, as experiências, os desejos, as conquistas de um casal não cishetero não merecessem desfilar pelos diálogos e discursos normalizados pela linguagem. Deste modo, ao ousar publicizar algo que se convencionou como “íntimo” ou “privado”, uma fenda, às vezes silenciosa e constrangedora, mas sempre dolorida e perturbadora, é aberta – ação que, para alguns, é impossível de ser ouvida ou presenciada. Como diria Eribon (2008, p. 70):

[...] os homossexuais têm práticas homossexuais, mas devem escondê-las e calá-las e, se forem descobertas, serão excluídos do exército (ou da Igreja). E vemos bem que o que coloca o problema não é tanto ser homossexual, mas dizê-lo... pois se a possibilidade de dizê-lo fosse admitida oficialmente, toda a inferioridade e a vulnerabilidade dos gays e

lésbicas, e, portanto, todos os meios de controle que podem se exercer sobre eles, estariam anuladas. Logo, o controle da homossexualidade repousa sobre o silêncio imposto e sobre a dissimulação forçada e, sobretudo, sobre o sentimento de culpa e de inferioridade que não pode deixar de ser produzido pela inscrição nas consciências individuais da clivagem entre o que se é e o que se pode fazer, entre o que se é e o que se pode dizer.

Uma outra violência LGBTfóbica será encontrada pelo policial já inserido nesse meio no processo de **desconfiança aos não “homologados”**. Na atividade policial, especialmente em início de carreira, cada ação executada depende de uma homologação a ser obtida dos demais agentes. Essa chancela não é necessariamente medida por índices de produtividade, ou alcance de determinados resultados, mas sim pela aprovação de condutas executadas dentro de padrões esperados de “virilidade” e “macheza” por parte daqueles que detêm o poder de cancelar. Na ontologia policial, a virilidade é caracterizada pela necessidade de aprovação do segmento masculino. Essa espécie de chancela se revela em momentos nos quais o agente demonstra coragem, força, destemor, intrepidez, dentre outros signos tidos como de masculinidade.

Para explicar esse fenômeno, que não é uma exclusividade das instituições policiais, Bourdieu (2002) adverte que o que chamamos de coragem é, na verdade, a manifestação da covardia, pois encontramos o medo de ser excluído do mundo dos “durões” como sendo a essência dessa busca por reconhecimento dos pares, daí a necessidade de comprovar que se consegue ser duro com o próprio sofrimento e mais duro ainda em relação ao sofrimento alheio. O sociólogo explica a virilidade de maneira relacional, construída para a homologação dos demais homens e frente àquilo que é considerado feminino, já que associar um homem à passividade, à meiguice, à docilidade é uma forma de destitui-lo de poder, também simbólico, que lhe confere o falo e a penetração.

Nesse mesmo sentido, é fácil notar que o “desempenho” da heterossexualidade masculina cria laços de fidelidade que se ligam com um simples olhar, baseados em compromissos silenciosos que foram ajustados durante um processo especial de socialização, cujo bilhete de acesso é a testosterona. De certa forma, quando um juiz decidia que o

homem podia assassinar a esposa em legítima defesa da honra, estava se colocando no lugar do “macho traído” e aliando-se a ele para manter uma regra de dominação. Levantamos essa questão porque há, na segurança pública, a presença forte do mito de que o LGBT+ e a mulher são mais **propensos à delação, à quebra das regras de lealdade**. Essa crença, também presente nos grandes sistemas mafiosos, está ligada ao fato de que LGBT+ e mulheres não foram convidados a compactuar dessa aliança vigorosa, sendo, desse modo, descompromissados ou menos coniventes com as associações não verbais existentes entre os machos. Em vista disso, LGBT+ e mulheres na polícia, para serem considerados confiáveis e “boa gente”, devem dar sinais de que aderiram a esse pacto invisível, se masculinizando na forma de tratar assuntos ligados à sexualidade, o que compreende saber falar sem pudores aquilo que o grupo masculino consentir, e, saber ainda mais, manter a discrição quando os olhares assim o exigirem.

Ao compactuarem com a masculinização da sexualidade nas instituições policiais, é como se esses/essas policiais LGBT+ estivessem em uma “servidão voluntária”, expressão de La Boétie (1987), pois dentro de um Estado democrático não podemos negar a existência de uma tirania alimentada pelos próprios tiranizados, assim como retrata o autor. Então, por mais que alguns indivíduos inseridos em um Estado tenham suas liberdades reconhecidas como direitos individuais ou coletivos, ainda assim se “sentem corrompidos pela servidão” (AUTOR, ano, página).

La Boétie (1987) faz uma relação entre liberdade e servidão. Para ele, uma vez perdida a liberdade, um bem tão imensurável, os males da servidão invadem aquele espaço. Assim, a liberdade para o autor perde um pouco o sentido após ser corrompida pela servidão (LA BOÉTIE, 1987). Então, compreendemos que por mais que os policiais LGBT+ tenham o suporte de um Estado para viver suas liberdades individuais, ainda assim exercem uma “servidão voluntária” em relação às instituições policiais e podem eles mesmos alimentarem esse pacto invisível.

Como se é possível imaginar, a utilização de parafernalias policiais e militares – como fardamento, bastões táticos, botas táticas, escudos, armamentos – requer um condicionamento do corpo a determinados padrões. Para tanto, todos os corpos selecionados serão trei-

nados, moldados, disciplinados para que “representem publicamente a corporação” a partir de determinada doutrina, sintonia e estética. Para fazer uso de um termo de Foucault (1987), todos serão “docilizados”, quando qualquer traço de liberdade e criatividade que extrapola a norma serão reprimidos. Esse quadro pode ser compreendido como de violência sobre o corpo para que caiba dentro de um outro corpo, desejado, pronto para receber aptidões e qualificações para engendrar um trabalho. Essa violência não acontece apenas contra LGBT+; envolve, pelo contrário, todo o corpo de policiais. Entretanto, ela acaba por ser mais vigorosa para com essa população minoritária posto que o disciplinamento ocorre justamente para levar a cabo o apagamento das subjetividades, das diferenças e para que todos se adaptem a normatividades tidas por masculinas quando, a partir de então, estarão aptos a multiplicar esse fazer *interna corporis* e na comunidade “paisana”.

Dando prosseguimento a nossa análise, de todas as violências experimentadas pelos “transgressores” que ingressam na corporação policial, talvez a **injúria** seja a mais evidente para um observador atento às trivialidades dos bastidores dessa profissão. “Viado”, “Sapatona”, “Baitola”, “Bichona”, “Travecão” são termos recorrentes em ambientes marcados pela hegemonia masculinista e que acabam por ser um gatilho que confere a quem os profere poderes para estabelecer hierarquizações e inferiorizações ao equiparar o objeto dessa nomeação ao que é pequeno, sujo, vil, vergonhoso ou jocoso. Nos ensinamentos de Eribon (2008), o ser LGBT+ é apresentado ao mundo pela injúria. Ela preexiste a ele e se inscreve em sua memória, em seu corpo e em todas as suas relações. A injúria é uma sentença, um veredito, uma condenação perpétua com a qual se terá que aprender a lidar. Para o autor:

Um gay aprende a sua diferença sob o choque da injúria e seus efeitos, dos quais o principal é seguramente a conscientização dessa dissimetria fundamental instaurada pelo ato da linguagem: descubro que sou alguém de quem se pode dizer isto ou aquilo, alguém a quem se pode dizer isto ou aquilo, alguém que é objeto dos olhares, dos discursos e que é estigmatizado por esses olhares e discursos.

[...]

Vê-se aqui que a injúria é, a um só tempo, pessoal e coletiva. Visa um indivíduo particular ligando-o a um grupo, uma espécie, uma raça, ao mesmo tempo que busca atingir uma fai-

xa de indivíduos tomando por alvo uma pessoa que dela faz parte. O insulto opera por generalização, e não por particularização. Globaliza mais que singulariza. Trata-se de atribuir a uma categoria (designada em seu conjunto ou na pessoa de um indivíduo) traços que são constituídos como infamantes e que são considerados aplicáveis a todos os indivíduos que compõem essa categoria. Assim, a injúria pode atingir também aquele que não é o destinatário direto dela: ele também é o destinatário. (ERIBON, 2008, p. 28;93)

Ocorre que a linguagem injuriosa pode ser apenas o primeiro degrau de uma escalada de muitas modalidades de violações contra aqueles que insistirem em viver livremente sua sexualidade, posto que uma outra modalidade sancionatória, mais perigosa e dolorida para quem é vítima dela, é a **esquiva**, método de segregação que ocorre nas experiências de socialização em “horários de folga” ou no próprio ambiente de trabalho. A primeira versão se dá, por exemplo, com não convites, ou desconvites, para participar de eventos sociais para os quais todos os demais cishetero foram convidados. A segunda pode acontecer na escolha de não compartilhamento do mesmo espaço laboral, na escusa em dividir a mesma equipe de ronda ou na negativa em dividir o mesmo alojamento – lugar corriqueiro na vida policial.

Quando todos os dispositivos elencados – seleção norteada por parâmetros cisheterossexistas, empreendimentos silenciadores, desconfianças sobre a lealdade, injúrias reiteradas, esquivas – foram incapazes de reprimir uma sexualidade que se deseja pública e igualmente valorosa, os “transgressores” LGBTQ+ da polícia podem ainda sofrer com o acionamento de outros dispositivos institucionais sancionadores na tentativa de devolver o laço que não poderia se ter rompido por esta “sexualidade assanhada”. É quando ameaças de não ascensão na carreira, transferências forçadas, imposição de trabalhos não inerentes às competências funcionais, assédios morais vêm à tona. Em última instância, quando é ainda intransponivelmente inviável conter a livre expressão desses corpos desviantes, outras ferramentas administrativas de controle, agora bem mais poderosas, são convocadas: “Corregedoria”, “Regulamento Disciplinar”, “Processo Administrativo”, “Demissão”.

Para exemplificar, lembramos o caso dos sargentos do Exército Brasileiro Fernando Alcântara de Figueiredo e Laci Marinho de Araújo, tidos como o primeiro casal de militares que deram publicidade à sua relação marital. Ao fazê-lo, eles foram presos administrativamente,

ao vivo, quando eram entrevistados em programa de auditório de grande audiência em rede nacional de televisão; responderam processo por deserção e uso irregular de uniformes; sofreram uma série de retaliações e foram punidos com a transferência de um deles para localidade distante mil quilômetros da lotação do outro⁷. Vale lembrar que o Código Penal Militar brasileiro não prevê a proibição de alistamento de LGBT+ nas forças armadas, mas prevê a “pederastia ou outro ato de libidinagem” como crime.

Para citar um exemplo mais recente, em 2018 o soldado da Polícia Militar de São Paulo Leandro Prior sofreu inúmeros ataques homofóbicos nas redes sociais, inclusive ameaças de morte, especialmente lançadas por colegas de profissão, quando teve um vídeo publicizado. Pelas imagens, era possível ver o policial dando um “selinho” no namorado, dentro do metrô, estando uniformizado, comportamento que é comum entre casais heterossexuais. A Polícia Militar daquele estado instaurou processo administrativo disciplinar, onde informava não apurar o beijo, mas sim o fato de que o soldado estava com o coldre onde o soldado guardava sua arma havia sido esquecido aberto, algo ainda mais corriqueiro na atividade policial. O próprio governador do estado, Márcio França, concedeu entrevista afirmando que “a farda precisa ser respeitada”. Após esse fato, o soldado sofreu novos processos administrativos por ter se casado vestido com o uniforme da PM, prática banal entre casais heterossexuais, o que o levou a se internar em uma clínica para tratamento de depressão⁸.

Percebe-se que as punições para tais desencaixes são muitas e com potencial para conduzir a demissão, depressão ou suicídios. Em 2005, por exemplo, um policial militar de Goiás, em seu horário de folga e não usando símbolos da corporação, foi flagrado em “ato libidinoso” com outro homem, dentro de um bosque da capital goiana. Em que pese o fato de a polícia surpreender casais heterossexuais em práticas similares com razoável frequência e em ambientes, por vezes, mais públicos, o soldado foi demitido porque seu ato foi considerado “atentatório à dignidade policial”⁹.

7 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/426532/complemento_2.htm?sequence=3>. Acesso em: 10 jan. 2021.

8 Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/26/pm-investiga-soldado-que-usou-farda-ao-pedir-namorado-em-casamento-no-dia-da-parada-lgbt-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

9 Disponível em: <<https://expresso-noticia.jusbrasil.com.br/noticias/134675/pm-homossexual-e>>

Todas essas formas de violência e violações de direitos, desde o processo seletivo que exclui os não cisheterossexuais nas corporações, passando pelo silenciamento dos policiais LGBTQ+ no curso de formação policial e no ambiente de trabalho, pelas desconfianças sobre a lealdade, as constantes injúrias, as esquivas e os processos normativos punitivos podem afetar a saúde mental do policial LGBTQ+, conduzindo-os a tratamentos psiquiátricos para tratar de depressões, desejo de morte e outras doenças.

Aqui, baseados novamente em Espinosa (2015), associamos esse adoecimento com a impotência da natureza de cada ser em confronto com a coletividade e as instituições. Por isso, esses profissionais da segurança pública LGBTQ+ podem adoecer mente e corpo, pois equilibrar a potência natural individual do ser humano com as potências naturais de outros indivíduos, associados às crenças e construções de realidade, se apresenta como um grande desafio. Assim, pensar a saúde da mente é compreender, primeiramente, a potência natural de si e, posteriormente, a relação dela com a sociedade.

Quando trazemos à baila o tema adoecimento da mente e corpo, reconhecemos que o começo da medicina já percebia a relação do indivíduo com o ambiente e a coletividade em que pertencia. Para os gregos hipocráticos, apontados na obra de Jaeger (1979, p. 1005), por exemplo, as doenças não eram consideradas um problema isolado; na verdade, as enfermidades eram associadas com toda a natureza que rodeava o indivíduo.

De igual forma, Espinosa (2015) nos leva à reflexão de que a natureza inteira pode ser considerada um indivíduo: “E se continuarmos assim ao infinito, conceberemos facilmente que a natureza inteira é um indivíduo, cujas partes, isto é, todos os corpos, variam de infinitas maneiras, sem nenhuma mutação do indivíduo inteiro” (ESPINOSA, 2015, p. 5). E, por esta razão, nos faz refletir sobre uma mente social, sobre uma construção coletiva de sentidos que nos leva a indagar: quantas potências naturais são levadas à impotência pelo fato do indivíduo estar contido na lógica de uma mente social que não aceita a sua potência natural?

demitido-por-atos-libidinosos-incompatíveis-com-a-profissão>. Acesso em: 10 jan. 2021.

Na tentativa de responder esta questão, o próprio filósofo holandês Espinosa apresenta o Estado como possível mediador deste conflito. Conforme Diogo Pires Aurélio, no prefácio da tradução do Tratado Político de Spinoza (2009, p. XXIV): “[...], o estado é, pois, um direito comum o qual, por sua vez, exprime a potência de uma multidão”. Os Estados são criados e se transformam para a garantia de direitos dos indivíduos em suas heterogeneias, como uma força que deveria legitimar as liberdades individuais e coletivas.

Por esta razão, compreendemos por meio da reflexão de Spinoza (2009) que a “[...] a liberdade não destrói, mas, ao contrário, promove a paz e a piedade no Estado, e como, ao contrário, um regime calcado no medo tem por efeito o adoecimento (*insanire*) do homem e a proliferação da superstição” (REZENDE, 2010, p. 69) (grifo no original). Policiais LGBTQ+ podem trabalhar frequentemente com medo e adoecer suas mentes e corpos pelo simples fato de não terem suas liberdades e potências naturais garantidas dentro das próprias instituições policiais, ou seja, dentro do próprio Estado, que deveria garantir seu direito em ser livre. A seguir, analisaremos alguns casos que interligam LGBTQfobia e saúde mental do policial LGBTQ+.

ANÁLISE DO CONTEÚDO PUBLICIZADO NO PORTAL G1 SOBRE LGBTQFOBIA, CISHETEROSSEXISMO E SAÚDE MENTAL DO POLICIAL LGBTQ+ DENTRO DAS POLÍCIAS MILITARES BRASILEIRAS

A partir da abordagem qualitativa de pesquisa e considerando o aporte teórico-metodológico escolhido, o trabalho se desenvolveu em três etapas: i) levantamento e revisão de bibliografia sobre o tema; ii) pesquisa exploratória e/ou de levantamento documental em bases de dados virtuais (Portal G1), seguindo como parâmetro os termos colados por Flick (2009); e iii) análise do material coletado a partir da técnica de análise de conteúdo, nos termos propostos por Bardin (2011).

Como delimitação do campo do *corpus*, optamos por analisar as comunicações de uma plataforma jornalística online que fosse disponível e acessível em todo território nacional e local (por estados) sem a necessidade de assinatura paga. Então, o portal de notícias G1

foi escolhido por noticiar matérias jornalística no formato online e gratuito desde o ano de 2006 em todas as regiões do país e fora dele. Um outro argumento para a escolha deste portal de notícias foi em relação a ele ser sempre o canal da internet que mais apresentava respostas ao realizar a pesquisa em buscadores da internet, exemplos *Google* e *Yahoo*, por meio das palavras-chave categorizadas na pesquisa.

Notamos, em um primeiro momento, que não havia muito conteúdo veiculado sobre a temática proposta em associação mútua, em uma busca realizada no próprio Portal G1 com as palavras-chave: i) LGBTfobia (e suas variações LGBTQIfobia LGBTQIA+fobia) e homofobia; ii) policial militar gay, lésbica, bi, trans, transexual; iii) masculinidade, heterossexualidade, gênero; iv) saúde mental, depressão, ansiedade, psicólogo, psicologia, psiquiatra e psiquiatria.

Foram encontradas 36 matérias no período de 2018 até agosto de 2021 que versavam sobre policiais militares LGBT+ como vítimas de preconceito pela condição de sexualidade e/ou identidade de gênero. Uma matéria de 2010 serviu de pré-teste para o artigo. Ela está contida na análise por se tratar da notícia mais antiga que alia LGBTfobia, cisheterossexualidade e saúde mental de policiais militares LGBT+. Muitas das 36 matérias não tinham uma associação mútua das temáticas como essa matéria de 2010. Ou só versavam sobre preconceito acerca da sexualidade e/ou gênero dentro das polícias militares brasileiras ou cometidas por esses agentes contra a população LGBT+ fora das instituições, ou só versavam sobre saúde mental de policiais militares, sem estar relacionado com sexualidade e/ou gênero.

Baseada em Bardin (2011), a análise de conteúdo ocorreu da seguinte forma: i) pré-análise com leitura flutuante, escolha dos códigos e preparação do material analisado; ii) enumeração por meio da escolha das regras de contagem (frequência e coocorrência); iii) categorização das associações temáticas; e iv) inferências com a inserção dos levantamentos bibliográficos realizados.

Por meio de uma “leitura flutuante”, uma “pré-análise” (BARDIN, 2011, p. 125) dessas matérias foi realizada e, desta forma, seis notícias foram selecionadas para a análise do conteúdo no período de 2018 a agosto de 2021. Não se tratou de uma amostra representativa,

mas uma amostra com o objetivo de associar integralmente os códigos tratados como temas (BARDIN, 2011, p.135). Os códigos criados na revisão bibliográfica e trazidos para a análise do conteúdo são: LGBTfobia (a); Cisheterossexismo/Cisheteronormatividade (b); saúde mental do policial LGBT (c), denominados a, b e c na análise do conteúdo.

Como hipótese de trabalho nestas codificações, inferiu-se que os códigos (a) e (b) estão em uma coocorrência de equivalência e que os códigos (a)+(b) estão em associação com o código (c) nas matérias jornalísticas selecionadas para análise. Ou seja, LGBTfobia e Cisheterossexismo têm uma certa equivalência no contexto das matérias e esses temas estão diretamente relacionados com a saúde mental do policial LGBT+.

Para facilitar a exposição do conteúdo da análise, construímos a Tabela 01 com os dados de cada matéria jornalística. Nela estão dispostos o título da matéria jornalística, a data de publicação das notícias, assim como o *link* de acesso ao sítio G1 com o conteúdo completo em nota de rodapé. Cada notícia ganhou um número que será trabalhado ao longo do texto; como exemplo, a notícia intitulada “Policiais militares gays se dizem alvo de preconceito na corporação” passou a ser denominada “Notícia 01”.

Após a exposição da seleção dos conteúdos e dos temas quem compõem a codificação da análise de conteúdo, apresentamos a enumeração por meio da escolha das seguintes regras de contagem, frequência e coocorrência, conforme exposto em Bardin (2011, p. 138-143).

Tabela 01- Notícias selecionadas para análise

NOTÍCIAS	TÍTULO DA MATÉRIA	DATA DE PUBLICAÇÃO
Notícia 01 (teste)	Policiais militares gays se dizem alvo de preconceito na corporação ¹⁰	11/03/2010 (teste)
Notícia 02	PM expulsa soldado que denunciou tortura após assumir ser gay em SP ¹¹	15/04/2018(a)
Notícia 03	‘Existem gays na PM, e muitos’, diz soldado ameaçado por policiais após beijar rapaz no Metrô de SP ¹²	11/07/2018(b)
Notícia 04	Polícia Militar de São Paulo tem 1º policial transexual em quase 200 anos de história ¹³	18/04/2019
Notícia 05	‘Ele tem medo de como vai ser recebido’, diz namorado de PM que postou beijo gay durante formatura no DF ¹⁴	14/01/2020
Notícia 06	Policial trans de SC aguarda há meses atualização de documentos militares para voltar a trabalhar nas ruas: ‘Quero reconhecimento’ ¹⁵	22/02/2021(a)
Notícia 07	Mulher de soldado que acusa PMs de homofobia diz que ‘piada’ com foto foi no dia que comemorava 1 mês do filho: ‘Desrespeito com a família’ ¹⁶	28/05/2021(b)

Fonte: elaboração própria

10 Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1524307-5598,00-POLICIAIS+MILITARES+GAYS+SE+DIZEM+ALVO+DE+PRECONCEITO+NA+CORPORACAO.html>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

11 Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/pm-expulsa-soldado-que-denunciou-tortura-apos-assumir-ser-gay-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

12 Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/existem-gays-na-pm-e-muitos-diz-soldado-ameacado-por-policiais-apos-beijar-rapaz-no-metro-de-sp.ghtml>>. Acesso em: 22 jul. 2021.

13 Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/18/policia-militar-de-sao-paulo-tem-1o-policial-transexual-em-quase-200-anos-de-historia.ghtml>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

14 Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/01/14/ele-tem-medo-de-como-vai-ser-recebido-diz-namorado-de-pm-que-postou-beijo-gay-durante-formatura-no-df.ghtml>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

15 Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2021/02/22/policial-trans-de-sc-aguarda-ha-meses-atualizacao-de-documentos-militares-para-voltar-a-trabalhar-nas-ruas-quiero-reconhecimento.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

16 Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2021/05/28/mulher-de-soldado-que-acusa-pms-de-homofobia-diz-que-piada-com-foto-foi-no-dia-que-comemorava-1-mes-do-filho-desrespeito-com-a-familia.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

Sobre a frequência, Tabela 02, notamos que na análise temática proposta, os códigos A (LGBTfobia) e B (Cisheterossexismo/cisheteronormatividade) dividem as maiores frequências de aparições como núcleos de sentido nas notícias analisadas. Essa mistura de ambos se deve também à proximidade que os dois temas representam: a LGBTfobia está mais ligada à ação preconceituosa e a cisheteronormatividade se relaciona à estrutura que legitima essa ação preconceituosa, conforme discutido na segunda parte deste artigo.

A notícia 01, utilizada para como pré-teste do artigo, indica esse equilíbrio entre os códigos A e B (sete menções do tema LGBTfobia e sete aparições do tema Cisheterossexismo/Cisheteronormatividade) e apresenta apenas uma aparição da temática C (saúde mental do policial LGBT). Essa reportagem foi escolhida pois é a primeira notícia encontrada no G1 que relatou os três temas propostos para a análise em uma única notícia.

Tabela 02 – Enumeração por frequência

NOTÍCIAS	FREQUÊNCIA
NOTÍCIA 01	A= 7; B=7; C=1
NOTÍCIA 02	A= 4; B=1; C=2
NOTÍCIA 03	A= 11; B=10; C=6
NOTÍCIA 04	A= 4; B=12; C=3
NOTÍCIA 05	A= 8; B=16; C=3
NOTÍCIA 06	A= 4; B=10; C=4
NOTÍCIA 07	A= 8; B=2; C=4

Fonte: elaboração própria

Ao analisarmos as demais notícias, de 2018 até o primeiro semestre de 2021, notamos essa composição em frequência parecida, em que a temática da saúde mental do policial obtém, em quase todas as notícias, a menor frequência de aparição como núcleo das temáticas.

Para começar, a notícia 02 apresenta as menores frequências de todas as temáticas ao se comparar com as demais notícias por se tratar de uma matéria jornalística curta que relata a expulsão de um policial militar que denuncia tortura após assumir sua homossexualidade em São Paulo. O tema LGBTfobia aparece com maior frequência que os demais temas por ser uma reportagem que faz denúncia de violência sofrida pelo policial militar gay.

A notícia 03 é a que apresenta maior frequência de ações LGBTfóbicas, cisheterossexistas e da saúde mental do policial ao mesmo tempo se comparada com as demais notícias. As ameaças sofridas pelo policial militar gay partem, principalmente, dos próprios companheiros militares de trabalho. Ele foi filmado dando um beijo em outro homem no metrô da cidade de São Paulo e percebeu que esse vídeo foi publicado em vários locais, principalmente em grupos de aplicativos de mensagens que continham colegas da polícia militar.

Desta notícia, passamos para a frequência de duas outras notícias relacionadas a policiais militares transexuais que já haviam passado por todo processo de transição de gênero, notícias 04 e 06. A frequência do tema cisheteronormatividade é a mais recorrente que os demais temas elencados. Na notícia 04, por se tratar de **um** policial trans, percebemos uma valorização do conteúdo normativo enaltecendo o gênero masculino em que o policial se tornou, ao passo que na notícia 06, por se tratar de **uma** policial trans, notamos uma tentativa estrutural de reconhecimento do trabalho da policial em detrimento do seu atual gênero feminino.

De igual forma, a notícia 05 também apresenta uma elevada frequência sobre normatividade cisgênera e heterossexual. Trata-se de uma matéria jornalística que entrevista os companheiros de dois policiais militares, um casal gay e um casal lésbico, que postaram fotos de beijos homoafetivos em formatura da polícia militar no Distrito Federal. Essa frequência do tema cisheteronormatividade se deve à repercussão negativa que essa foto tomou por parte dos próprios companheiros de farda da corporação que fizeram comentários cisheterossexistas contra os casais.

A frequência aqui não foi levantada como uma questão quantitativa somente. O intuito foi perceber, qualitativamente, como as reportagens tendem a optar por uma temática em detrimento de outras dentro de cada notícia, assim como relacionadas umas às outras notícias. Essa frequência foi importante para percebermos como os códigos se relacionam em uma coocorrência, mostrada na Tabela 03.

A primeira matéria, notícia 01, faz a seguinte coocorrência: há a associação direta entre os códigos LGBTfobia e cisheterossexismo.

Em algum momento, houve uma certa equivalência entre esses códigos. Houve também uma associação entre o código saúde mental do policial com o código cisheterossexismo. Nesta reportagem, um policial militar homossexual relatou que o seu superior hierárquico o perseguia pelo fato de achar que ele tinha tido um caso com outro policial militar gay. A perseguição institucionalizada, segundo o policial militar entrevistado, foi o que gerou nele um quadro depressivo.

Tabela 03 – Enumeração por coocorrência

NOTÍCIAS	COOCORRÊNCIA
Notícia 01	A, A, A-B, B, A, A, B-A, C-B, B, B-A, B
Notícia 02	A, A, A, C, B-C
Notícia 03	A, A-C, B, A, A, B, A-B, A-B-A, A, B, C, C-B, B-A, B, B, A, C, B-C, C
Notícia 04	B, B, B, C, B, C-B, B, A, C, B, B, A, A, A, B, B, B
Notícia 05	A, B, A-B-A, C-A, B, B, B, C-A-B, C-B, B, B, B-A, A, B, B, B, A, B
Notícia 06	B, B-C, B, B, B-C-B, B, B, C, C, C-B, B, A, A, A
Notícia 07	A, B, A, A-C-A, C, C, C, A, A, A, A, B

Fonte: elaboração própria

Na segunda reportagem, notícia 02, também há uma associação entre saúde mental do policial e cisheterossexismo. O soldado homossexual apresentava restrições médicas da saúde física por conta de um acidente de trabalho; ele passou a ser considerado um “peso morto” pela unidade de trabalho. Essa questão institucional somada à não aceitação dos colegas de trabalho por conta de sua orientação sexual agravou problemas de saúde mental.

Na notícia 03 há uma equivalência entre os códigos LGBTfobia e cisheterossexismo, assim como uma associação da saúde mental do policial militar com os outros dois códigos. Em um primeiro momento, a notícia mostra que policial militar gay que beijou um rapaz no metrô de São Paulo estava sofrendo **ameaças**; 95% delas eram de próprios colegas policiais militares. Essas ameaças fizeram-no se afastar para tratamento médico mental. Mesmo com provas materiais de ser vítima de homofobia, a instituição abriu **procedimento administrativo** contra o policial por ter deixado o coldre da arma aberto no mesmo vídeo em que aparecia beijando outro homem. Depois do fato, o policial militar chegou a ser internado em uma clínica psiquiátrica e toma remédios contra pânico.

Sobre a notícia 4, a coocorrência funciona da seguinte forma: LGBTfobia e cisheterossexismo se equivalem e saúde mental se aproxima deste último código da equivalência, a estrutura cisgênera normativa. Essa associação entre saúde mental do policial trans e a questão cisheterossexista está marcada pela demora na alteração do documento. No caso em questão, o psicólogo militar ouviu o soldado trans e acatou a mudança dos registros. Contudo, a instituição demorou um ano para reconhecer seu novo gênero. A relação dele com o tratamento psicológico é anterior a tomada de decisão em relatar para a instituição, escolha que se demonstrou uma preparação mental para passar por todo o processo.

Mais uma vez, agora na notícia 5, a equivalência entre LGBTfobia e cisheterossexismo é notada na enumeração coocorrente. Aqui, há uma associação entre saúde mental com os demais códigos. Após ver discursos de ódio sobre a demonstração de afeto com seu companheiro, o policial militar gay da matéria jornalística relata estar abalado e com medo, o que pode vir a afetar sua saúde mental. Já a policial militar lésbica se sentiu ofendida, triste e revoltada com o comentário de um superior hierárquico aposentado sobre a publicidade de seu comportamento afetoso com sua companheira. O fato de dizerem que ela estava desonrando a instituição à qual ela serve a levou a conviver com insônia.

Parecida com a coocorrência da notícia 4, a notícia 6, que apresenta semelhante relato, só que agora uma policial transexual que, também como o policial militar da notícia 4, quer seus direitos de mudança de documentação no meio militar para outro gênero. Além da equivalência entre LGBTfobia e cisheterossexismo, há também a associação da saúde mental com as estruturas cisgênera e heterossexual da instituição para a qual a policial militar trabalha. Em outro momento da notícia 6, há ainda uma quebra da cisheteronormatividade associada à saúde mental da policial, pois a policial se mostrou preparada mentalmente para enfrentar o processo na sua instituição.

Nesta primeira associação, há um sofrimento por parte da servidora que, pelo fato de os documentos ainda estarem com dados masculinos, além de trazer problemas administrativos, remetem a um passado no gênero masculino que não a agrada emocionalmente. Outro ponto mostra que a policial há um tempo realiza tratamento psico-

lógico e que a cirurgia de transição de gênero ocorreu quando já estava na corporação e foi acompanhada por ela. A policial relata também que teve apoio do superior hierárquico para realizar o que ela chama de adequação de gênero.

Por fim, na notícia 07, se apresenta uma associação entre saúde mental de um policial militar heterossexual que foi vítima de LGBTfobia e heterossexismo por seus companheiros de trabalho — aqui percebemos a equivalência também do preconceito e da estrutura para o preconceito. Eles acreditavam que os hábitos alimentares e de atividades físicas do policial que sofreu o preconceito não são compatíveis com a masculinidade desejável na profissão.

Notamos, deste modo, por meio das notícias analisadas, uma maior associação entre saúde mental do policial LGBT+ com cisheteronormatividade do que com LGBTfobia. Contudo, como em quase todas as notícias, percebe-se uma proximidade entre esses dois últimos termos já que essas estruturas normativas e essas ações preconceituosas atuam em uma associação de equivalência, afetando a saúde mental do policial LGBT+. Por essa razão, houve a criação de três categorias de conteúdo: a equivalência entre LGBTfobia e cisheterossexismo; a associação entre LGBTfobia e saúde mental do policial LGBT+ e; a associação entre cisheterossexismo e a saúde mental do policial LGBT+. A seguir, exemplificaremos essa equivalência temática desses códigos com a utilização de trechos de algumas notícias.

Em relação à primeira categoria, na notícia 01, pré-teste, percebemos pelo trecho “PMs gays afirmam que sofrem com o preconceito” (G1, 2010, online) o fato do sujeito ser o policial militar gay, o verbo ser “sofrer” e complemento ser “preconceito”, notamos a temática LGBTfobia neste período. Logo em seguida, há um complemento dessa frase com um conteúdo cisheteronormativo: “[...] em alguns casos, preferem esconder a orientação sexual.” (G1, 2010, online). Os sujeitos continuam os mesmos, mas aqui o verbo se refere a eles esconderem as suas orientações sexuais. Percebemos, então, como a estrutura cisheteronormativa se equivale ao preconceito, o que leva a crer que, para não sofrer violência, há a necessidade de “se esconderem” e esconderem o que chamamos de suas potências naturais.

Em uma outra exemplificação da primeira categoria, agora na notícia 3, constatamos uma equivalência também nas temáticas LGBTfobia com o trecho da matéria jornalística “mesmo figurando como vítima de homofobia” (G1, 2018b, online), em comparação com a continuação do parágrafo com temática cisheterossexista: “o soldado terá de responder a um procedimento administrativo também na corporação” (G1, 2018b, online). Mesmo com a comprovação que o policial militar sofreu por homofobia dentro da própria instituição em que trabalha, a estrutura normativa da Polícia Militar de São Paulo encontrou uma forma de puni-lo administrativamente por outra razão. “Segundo a PM, a atitude de Prior no Metrô não obedeceu a regras de segurança exigidas pela corporação. Ele teria deixado o coldre da arma aberto. Sua arma foi recolhida” (G1, 2018b, online). Neste caso, o procedimento administrativo contra o policial militar se torna a punição por parte da instituição por não poder puni-lo por sua sexualidade.

Em um último exemplo desta categoria, vemos na notícia 05 o medo de um policial militar gay ao voltar ao trabalho depois de um episódio que envolve homofobia por publicação de uma foto. Contudo, esse relato está na fala de seu companheiro na notícia 05: “ele tem medo de como vai ser recebido’, diz namorado de PM que postou beijo gay durante formatura no DF” (G1, 2020, online). Esse policial militar e uma outra policial militar lésbica foram silenciados pela instituição na mesma notícia: “G1 conversou com companheiros de militares envolvidos no caso. PMs estão proibidos pela corporação de conceder entrevistas sobre episódio” (G1, 2020, online). Nesta notícia 5, a equivalência está em observar que as temáticas se complementam em um ciclo. Ao passo que o policial militar é silenciado pela instituição para não falar sobre a homofobia que sofreu por comentários preconceituosos dos próprios colegas da corporação nas redes sociais, é reforçado o medo, ou seja, a fobia de não saber o que o espera no ambiente de trabalho presencialmente.

Posteriormente, na categoria das associações entre LGBTfobia e saúde mental do policial LGBT+, temos os exemplos de duas notícias, notícia 03 e notícia 07. Na notícia 03, percebemos a temática LGBTfóbica na frase do policial que tem uma fala na notícia: “95% das ameaças são de PMs” (G1, 2018b, online). A seguinte frase da notícia é: “diz policial militar que, abalado, se afastou da corporação para

tratamento médico” (G1, 2018b, online). Ou seja, o policial militar ameaçado por homofobia foi obrigado a se afastar do trabalho para iniciar um tratamento médico psiquiátrico e psicológico por conta das ameaças que sofreu, sendo quase a totalidade delas advindas dos colegas da instituição ao qual trabalha.

Ainda sobre essa categoria, a notícia 07 traz a associação entre como uma “piada”, que foi identificada como homofobia, retratada na matéria jornalística: “fizeram insinuações sobre a sexualidade dele ao colocarem um *emoji* de berinjela numa foto em que ele aparece segurando o filho com a esposa” (G1, 2021b, online). Neste caso, o ato de fazerem uma montagem e a divulgarem configurou como uma prática LGBTfóbica. Logo em seguida, na notícia, esse período está associado com uma temática de saúde mental, pois “ainda segundo o casal, todos da família ficaram muito abalados quando ficaram sabendo do ocorrido. Guilherme contou ao G1 que teve uma crise de ansiedade no dia seguinte e foi afastado por sete dias do trabalho, com atestado médico” (G1, 2021b, online).

O policial militar da notícia 7, mesmo heterossexual, sofreu por homofobia, ao ter sua sexualidade heterossexual confrontada por atos homofóbicos realizados por colegas de trabalho. A associação entre o ato preconceituoso e a saúde mental neste caso é direta, a crise de ansiedade afetou sua mente e teve consequências físicas na vítima de homofobia que necessitou de um afastamento da instituição para cuidar de sua saúde.

Por fim, há alguns exemplos da categoria associação entre ci-sheterossexismo e saúde do policial LGBTQ+ nas notícias 02, 04 e 06. O primeiro deles, na notícia 02, notamos a relação direta entre como comentários heterossexistas que afetaram a saúde mental de um policial militar. Na notícia, as temáticas são abordadas assim, na mistura do discurso da reportagem e do relato do policial militar: “a situação física se agravou ao lado da psicológica, já que ele acusava o batalhão de persegui-lo em razão da orientação sexual. ‘Eu escutei de um cabo que eu tinha que ‘virar homem’. Ele me disse: ‘Você não é homem’” (G1, 2018a, online). Nesta associação, notamos um cabo da polícia militar contestando o gênero do soldado policial militar que já havia exposto sua sexualidade homoafetiva. Esse fato auxiliou no agravamento psicológico do policial militar gay, que já estava passando por problemas de saúde de ordem física também.

Um segundo exemplo, notícia 06, mostramos como a morosidade do sistema processual administrativo da polícia militar, que pode estar relacionada aos fatores cisheterossexistas, afetou a policial militar transexual de Santa Catarina. No trecho da notícia, eles associam “[...] no sistema militar, seus documentos funcionais ainda estão seus dados masculinos e refletem alguém que ela nunca quis ser” (G1, 2021a, online) com a fala da policial “Isso incomoda muito. Pensa, você tentar esquecer um passado que não te agrada e todos os dias ver o seu nome masculino lá. Estou sofrendo por causa disso” (G1, 2021a, online). O fato de a policial militar já ter realizado a transição de gênero e não ter o reconhecimento perante a documentação militar lhe causava sofrimento, afetando seu estado mental emocional.

Como terceiro e último exemplo dessa categoria, a notícia 04 traz uma associação de temáticas bem semelhante à notícia 06. Mesmo com o aval do profissional de saúde, o psicólogo militar da instituição policial militar relatada na notícia, “o psicólogo militar ouviu Henrique e concordou em alterar os registros. Mas isso levou quase um ano para acontecer.” (G1, 2019, online). Aqui, o policial transexual Henrique foi obrigado a aguardar tempo excessivo para ver a instituição reconhecer seu gênero.

O interessante nesta notícia é que percebemos que o policial militar Henrique vinha realizando uma preparação psicológica para enfrentar a situação. “Em 2016, já adulto, quando se formou na PM, procurou ajuda psicológica particular, pois não entendia por que seu corpo de mulher o incomodava tanto. Durante a terapia, acabou se descobrindo transexual” (G1, 2019, online). Tal realidade aponta para o fato de que a descoberta e aceitação de sua identidade de gênero, quando acompanhadas por um profissional qualificado, pode auxiliar no fortalecimento do policial militar trans para suportar toda carga de cisheterossexismo nas instituições policiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do artigo foi aproximar os temas da LGBTfobia, do cisheterossexismo/cisheteronormatividade e da saúde mental do policial LGBT+ dentro das policias brasileiras, especialmente as mili-

tares, por meio da reconstituição de um panorama teórico e empírico de algumas dessas práticas, relacionando o percurso cisheterossexista que o candidato a policial percorre e com exemplos extraídos de notícias jornalísticas publicizadas na imprensa brasileira. Para tanto, foi proposta uma análise de conteúdo dessas temáticas em matérias veiculadas no portal de notícias G1, pela razão especificada anteriormente.

Em um primeiro momento, o trabalho apresentou um brevíssimo panorama teórico quanto à questão da aceitação e do preconceito LGBT+ na sociedade. Mostrou, de igual forma, como um sistema de crenças e de realidades socioculturais construíram uma estrutura cisheteronormativa. Em um segundo momento, relacionamos essa temática à realidade das instituições policiais brasileiras. Mostramos como a LGBTfobia e o cisheterossexismo estão presentes nas instituições policiais e como essa estrutura de preconceito poderia afetar a saúde mental do policial LGBT+.

Em um terceiro momento, foi feita uma análise de conteúdo a partir de notícias jornalísticas que apresentassem necessariamente as três temáticas apresentadas no trabalho para compreender como elas foram associadas. Com base na análise de sete notícias, apresentamos como uma construção sociocultural pautada na cisheterossexualidade tem estruturado ações preconceituosas contra policiais militares LGBT+. Percebemos também como as instituições policiais, que, por serem órgãos do Estado, deveriam zelar pelos direitos das pessoas LGBT+, reproduzem e promovem a LGBTfobia e cisheterossexismo contra os próprios policiais LGBT+. Assim, respondendo ao problema de pesquisa, verificamos uma associação direta entre problemas relacionados a saúde mental dos policiais militares LGBT+ e ações LGBTfóbicas/estruturas cisheteronormativas, conforme procuramos também ilustrar por meio de casos trazidos em notícias analisadas, todas elas do Portal G1 e no recorte temporal escolhido.

Para finalizar, neste artigo, fortalecendo possibilidades de construção de relações mais equânimes no seio das agências policiais, e com esperança em um futuro rompimento de padrões cisheterossexuais, cremos que, do ponto de vista administrativo, é necessário implementar medidas de controle e efetivação do previsto, por exemplo, na Portaria Interministerial n. 02/2010, do Ministério da Justiça e Se-

gurança Pública, que garante a defesa de direitos humanos dos profissionais de segurança pública. Uma de suas 67 diretrizes determina que as corporações devem: “disseminar nas instituições a cultura de não-discriminação e de pleno respeito à liberdade de orientação sexual do profissional de segurança pública, com ênfase no combate à homofobia”. Essa possibilidade de implementação passa pela educação nas Academias de Polícia e também pela responsabilização daqueles que cometem faltas disciplinares replicadoras da homofobia, da lesbofobia, da bifobia, da transfobia e da queerfobia.

Em igual medida, é indispensável uma educação voltada para desenrijecer papéis de gênero e desnaturalizar as diferenças, na certeza de que somos capazes de recriar um mundo no qual o ser humano seja mais livre e completo, e onde mulheres e homens, LGBT+ ou não, transitem para além das fronteiras marcadas pelos estereótipos. Este empreendimento elevaria não só a dignidade de mulheres e LGBT+, mas a de todos. É preciso, sobretudo, naturalizar as identidades e sexualidades expulsas da normalidade, garantindo sua liberdade, não vigilância, não sancionamento e aceitação, posto que, concordando com os argumentos apontados por Louro (1997, p. 82):

[...] se a identidade heterossexual fosse, efetivamente, natural (e, em contrapartida, a identidade homossexual fosse ilegítima, artificial, não natural), por que haveria a necessidade de tanto empenho para garanti-la? Por que “vigiar” para que os alunos e alunas não “resvalem” para uma identidade desviante? Por outro lado, se admitimos que todas as formas de sexualidade são construídas, que todas são legítimas, mas também frágeis, talvez possamos compreender melhor o fato de que diferentes sujeitos, homens e mulheres, vivam de vários modos seus prazeres e desejos.

Uma política de circulação que dê representatividade aos diversos elementos que compõem os gêneros e sexualidades ao menos, em tese, nos aproximaria de uma liberdade monoica capaz de romper matrizes de coerência impositiva, que ainda geram sofrimento. Sofrimento este que decorre da exclusão de qualquer expressão de descontinuidade entre sexo, gênero, identidade de gênero, prática sexual e desejo (SEGATO, 1998). Isso porque qualquer situação que não parta da matriz masculinista e heteronormativa preestabelecida, qualquer “desencaixe” entre sexo e gênero, por exemplo, ou entre identidade de

gênero e desejo, tem gerado opressão, exclusão da ordem, de potenciais e talentos e violência (BUTLER, 2003). Nessa esteira, é fundamental se contrapor a qualquer posicionamento que alie a atuação policial à valorização do falo, da virilidade e das faculdades sexuais masculinas, propondo um programa que rompa com a estrutura binária de gênero até aqui construída (BUTLER, 2003).

Em outro ponto, é preciso aceitar que a uma maior presença de pessoas LGBTQ+, em sua pluralidade, carregando ou não signos de suavidade e docilidade, podem enriquecer o repertório de armas simbólicas e de possibilidades para colaborar na resolução dos conflitos experimentados na atividade policial. Em alguns países, como nos Estados Unidos da América, existem sérias tentativas de fazer com que a polícia seja mais representativa da comunidade policiada, criando formas especiais de recrutamento de pessoas pertencentes a grupos vulnerabilizados, especialmente negros, latinos, LGBTQ+ e mulheres (GOLDSTEIN, 2003, p. 333).

Como outra medida, é necessário incentivar a postura e mobilização política de policiais LGBTQ+ para não se calarem frente a imposições normativas. Rodas de conversa, seminários de conscientização, produção de material que denuncie violações, organização de coletivos ativistas são bem-vindos para enfrentar essas discriminações. Neste sentido, enquanto militância organizada, tem apontado no horizonte brasileiro a “Rede Nacional de Operadores de Segurança Pública LGBTQI+”, conhecida como RENOSP-LGTBTQI+, que surgiu no II Seminário Nacional de Segurança Pública sem Homofobia, realizado no Rio de Janeiro em 2010. Ela hoje se constitui no livre ativismo de aproximadamente cento e cinquenta policiais lésbicas, gays, bissexuais, travestis, homens transexuais e mulheres transexuais, que buscam garantir a liberdade de orientação sexual e de identidade de gênero destes agentes.

Se as medidas apresentadas não garantem o fim das práticas LGBTQófobas nas corporações policiais, certamente elas colaboram para formação de um outro “Batalhão Sagrado”, agora não em Tebas, mas formado por agentes de segurança sabedores que sua sexualidade, seu afeto, seus trejeitos e sua condição humana são merecedores de igual dignidade conferida a todos os outros trabalhadores da segurança no Brasil.

BIOGRAFIA DOS AUTORES:

RAFAEL DELFINO RODRIGUES ALVES

RAFAEL DELFINO É CABO NA PMGO E PROFESSOR DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. ATUALMENTE, TRABALHA NA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS E É TAMBÉM INSTRUTOR DE COMUNICAÇÃO NA ESCOLA DE GOVERNO HENRIQUE SANTILLO DO ESTADO DE GOIÁS. É MEMBRO DA REDE NACIONAL DE OPERADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA LGBTQIA+.

FABRICIO SILVA ROSA

FABRÍCIO ROSA É POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL E OFICIAL DA RESERVA DA PMGO. ATUA NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, NO COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS, AO TRABALHO ESCRAVO E AO TRABALHO INFANTIL. É DIRETOR DE DIREITOS HUMANOS DA REDE NACIONAL DE OPERADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA LGBTQIA+

REFERÊNCIAS

- ARRUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. *Feminismo para os 99%: um manifesto*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação Masculina*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRANCAGLION JR, Antônio. Homossexualismo no Egito Antigo. *In.: Métis – História & Cultura*, v. 10, n. 20, p. 69-79, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/metis/article/viewFile/1339/1074>>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, 2008. Disponível em: <<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=tp&tid=703>>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- ERIBON, Didier. *Reflexões sobre a questão gay*. Rio de Janeiro:

Companhia de Freud, 2008.

ESPINOSA, Baruch. Ética – Proposição XIII + Pequena Física. Tradução: Grupo de estudos Espinosanos da USP. In: ESPINOSA, Baruch. *Ética*. São Paulo: Edusp, 2015.

FARO, Julio Pinheiro. Uma nota sobre a homossexualidade na história. *Rev. Subj.*, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 124-129, abr. 2015. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-07692015000100014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 ago. 2020.

FEDERICI, Silvia. *O calibã e a bruxa*. Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Política e Fé entre os policiais militares, civis e federais do Brasil*. São Paulo: FBSB, 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/pesquisa-politica-e-fe-entre-os-policiais-militares-civis-e-federais-do-brasil-0608.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. São Paulo: Graal, 1984.

FRANÇA, Fábio Gomes de. “Hierarquia da invisibilidade”: preconceito e homofobia na formação policial militar. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 10, n. 2, 2016, p. 154-170.

FREUD, Sigmund. *Três ensaios sobre a teoria da sexualidade, análise fragmentária de uma histeria e outros textos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

G1. ‘Ele tem medo de como vai ser recebido’, diz namorado de PM que postou beijo gay durante formatura no DF. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/01/14/ele-tem-medo-de-como-vai-ser-recebido-diz-namorado-de-pm-que-postou-beijo-gay-durante-formatura-no-df.ghtml>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

G1. ‘Existem gays na PM, e muitos’, diz soldado ameaçado por

policiais após beijar rapaz no Metrô de SP. 2018b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/existem-gays-na-pm-e-muitos-diz-soldado-ameacado-por-policiais-apos-beijar-rapaz-no-metro-de-sp.ghtml>>. Acesso em: 22 jul. 2021.

G1. *Mulher de soldado que acusa PMs de homofobia diz que 'piada' com foto foi no dia que comemorava 1 mês do filho: 'Desrespeito com a família'.* 2021b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/baurumaria/noticia/2021/05/28/mulher-de-soldado-que-acusa-pms-de-homofobia-diz-que-piada-com-foto-foi-no-dia-que-comemorava-1-mes-do-filho-desrespeito-com-a-familia.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

G1. *PM expulsa soldado que denunciou tortura após assumir ser gay em SP.* 2018a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/pm-expulsa-soldado-que-denunciou-tortura-apos-assumir-ser-gay-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

G1. *Polícia Militar de São Paulo tem 1º policial transexual em quase 200 anos de história.* 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/18/policia-militar-de-sao-paulo-tem-1o-policial-transexual-em-quase-200-anos-de-historia.ghtml>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

G1. *Policiais militares gays se dizem alvo de preconceito na corporação.* 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1524307-5598,00-POLICIAIS+MILITARES+GAY+S+SE+DIZEM+ALVO+DE+PRECONCEITO+NA+CORPORACAO.html>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

G1. *Policial trans de SC aguarda há meses atualização de documentos militares para voltar a trabalhar nas ruas: 'Quero reconhecimento'.* 2021a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2021/02/22/policial-trans-de-sc-aguarda-ha-meses-atualizacao-de-documentos-militares-para-voltar-a-trabalhar-nas-ruas-quiero-reconhecimento.ghtml>>. Acesso em 30 jul. 2021.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre.* São Paulo: Edusp, 2003.

GREEN, James Naylor. *Além do carnaval.* A homossexualidade masculina no Brasil do século XX. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

- JAEGER, Werner. A Medicina Antiga Encarada Como Paideia. *In: Paideia*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. *In: Revista Campo Minado - Estudos Acadêmicos em Segurança Pública*, v. 1 n. 1, 2021, p. 95-113. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/campominado/article/view/48618/28501>>. Acesso em 13 dez. 2021.
- LA BOÉTIE, Etienne. *Discurso da Servidão Voluntária*. Tradução: Laymert Garcia dos Santos: Editora Brasiliense, 1987.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. O Feiticeiro e Sua Magia. *In: Antropologia Estrutural*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 193-213.
- LOURENÇO, Mário. Afectos, Sexualidade e Desenvolvimento Humano. *In: Revista Saúde Mental*, v. 4, n. 2, mar./abr. 2002, p. 20-28. Disponível em: <http://www.saude-mental.net/pdf/vol4_rev2_artigo2.pdf>. Acesso em: 23 set. 2008.
- LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- NAPHY, William. *Born to be gay: história da homossexualidade*. Portugal: Edições 70, 2006.
- PASTORE, Fortunato. O batalhão sagrado de Tebas: militarismo e homoafetividade na Grécia antiga. *In: Revista Trilhas da História*, v. 1, n. 1, jun./nov. 2011, p. 39-51.
- PLATÃO. *A República*. Tradução e notas: Maria Helena da Rocha Pereira. 15ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1949.
- PLATÃO. *Symposium* (Phaedrus). Platonis Opera. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- PLUTARCO, *Vida Paralelas - Pelópidas*. São Paulo: Paumape, 1991.
- RENOSP. Disponível em: <<https://www.renosplgbti.org.br/sobre>>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- REZENDE, Cristiano Novaes de. Saúde mental pública em Espinosa. *In: JUSTO, Marcelo Guedes (org.). Invenções Democráticas: A dimensão social da saúde*. São Paulo: Editora Autêntica, 2010, p.67-69.

SEGATO, Rita Laura. *Os percursos do gênero na Antropologia e para além dela*. (Série Antropologia nº 236). Brasília: Dep. de Antropologia da UnB, 1998.

SPINOZA, Benedictus de. *Tratado Político*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

ULLMANN, Reinholdo Aloysio. *Amor e sexo na Grécia Antiga*. Porto Alegre: ediPUCRS, 2005.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O(s) autor(es) assegura(m) que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

ALVES, Rafael Delfino Rodrigues; ROSA, Fabricio Silva. Práticas LGBTfóbicas e a saúde mental do (da) policial LGBT+ no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Policiais, Brasília*, vol. 13, n. 7, p. 141-180, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.886>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E VALORES INSTITUCIONAIS DECLARADOS NOS PLANOS ESTRATÉGICOS DAS SEGURANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS BRASILEIRAS: UM DIAGNÓSTICO POR ANÁLISE COMPARADA

STRATEGIC OBJECTIVES AND INSTITUTIONAL VALUES DECLARED IN THE STRATEGIC PLANS OF BRAZILIAN STATE'S PUBLIC SECURITY: A DIAGNOSIS BY COMPARATIVE ANALYSIS

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y VALORES INSTITUCIONALES DECLARADOS EN LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO BRASILEÑO: UN DIAGNÓSTICO POR ANÁLISIS COMPARATIVO

Submetido em 10 de setembro de 2021.
Aceito em 17 de Janeiro de 2022.

RODRIGO TAPIA PASSOS DE OLIVEIRA

POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO DE GOIÁS, GOIÂNIA/GO,
BRASIL

rodrigo.tapia@discente.ufg.br



<http://lattes.cnpq.br/2999583358614758>

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, GOIÂNIA/GO, BRASIL

saulocoelho@ufg.br



<https://orcid.org/0000-0003-2474-6539>

RESUMO

Este artigo é resultado de pesquisa exploratória e tem como objetivo geral coletar dados sobre o planejamento institucional da Segurança Pública, para comparar e interpretar

os discursos sobre valores e os objetivos estratégicos plasmados nos diversos planos estaduais de segurança pública existente na federação brasileira. Analisou-se correlações e contradições entre elementos do discurso institucional. Compilou-se nos planos estratégicos dos diferentes estados da federação, os valores institucionais e os objetivos estratégicos declarados para realizar uma análise qualitativa. Para então apresentar um diagnóstico tanto das congruências, quanto das contradições entre esses elementos de planejamento institucional em segurança pública. Para análise foram identificados 09 (nove) “planos estratégicos”: AC, BA, ES, GO, MA, MG, MT, SC e TO. Como resultados desta análise, constatou-se que o valor “ética” tem a maior recorrência na configuração das imagens organizacionais, sendo, contudo, pouco relacionado a correlatos objetivos. Outros valores com significativa recorrência foram identificados, quais sejam, a transparência, a integração e a inovação. Os mais recorrentes são a valorização profissional, a participação social, a modernização tecnológica e o aprimoramento da gestão. Quando analisados em nível de correlação intrínseca, verificou-se que os objetivos contemplam 46% do quantitativo de valores, portanto, existindo um rol significativo de valores que são declarados no planejamento, mas que não recebem capacidade de operacionalização por meio dos objetivos e metas da ação institucional de segurança pública. **PALAVRAS-CHAVE:** Segurança Pública. Planejamento Estratégico. Diagnóstico. Desenho institucional. Análise comparada.

ABSTRACT

This article is the result of exploratory research and its general objective is to collect data on the institutional planning of Public Security, to compare and interpret the discourses on values and strategic objectives embodied in the various state plans for public security existing in the Brazilian federation. Correlations and contradictions between elements of institutional discourse were analyzed. The institutional values and declared strategic objectives were compiled in the strategic plans of the different states of the federation, these to carry out a qualitative analysis. To then present a diagnosis of both the congruences and the contradictions between these elements of institutional planning in public safety. For analysis, 09 (nine) “strategic plans” were identified: AC, BA, ES, GO, MA, MG, MT, SC and TO. The result of this analysis, it was found that the value “ethics” has the greatest recurrence in the configuration of organizational images, being, however, little related to objective correlates. Other values with significant recurrence were identified, namely, transparency, integration and innovation. The most recurrent ones are professional development, social participation, technological modernization and management improvement. When analyzed at the level of intrinsic correlation, it was found that the objectives comprise 46% of the quantitative values, therefore, there is a significant list of values that are declared in the planning, but that do not receive operational capacity through the objectives and goals of the institutional action of public safety.

KEYWORDS: law enforcement; strategic planning; diagnosis; institutional design; comparative analysis.

RESUMEN

Este artículo es el resultado de una investigación exploratoria y tiene como objetivo general recopilar datos sobre la planificación institucional de la Seguridad Pública, comparar e interpretar los discursos sobre valores y objetivos estratégicos consagrados en los diversos planes estatales de seguridad pública existentes en Brasil. Se analizaron las correlaciones y contradicciones entre elementos del discurso institucional. Los valores institucionales y objetivos estratégicos declarados fueron recopilados en los planes estratégicos de los diferentes estados de la federación con el fin de realizar un análisis cualitativo. Para luego presentar un diagnóstico tanto de las congruencias como de las contradicciones entre estos elementos de la planificación institucional en seguridad pública. Para el análisis fueron identificados 09 (nueve) “planes estratégicos”: AC, BA, ES, GO, MA, MG, MT, SC y TO. Como resultado de este análisis, se constató que el valor “ética” es el de mayor recurrencia en la configuración de las imágenes organizacionales, siendo, sin embargo, poco relacionado con correlatos objetivos. Se identificaron otros valores con importante recurrencia, a saber, la transparencia, la integración y la innovación. Los más recurrentes son el desarrollo profesional, la participación social, la modernización tecnológica y la mejora de la gestión. Al analizar a nivel de correlación intrínseca, se encontró que los objetivos abarcan el 46% de la cantidad de valores, por lo tanto, hay un papel importante de valores que se declaran en la planificación, pero que no son susceptibles de ser operacionalizados. a través de los objetivos y metas de la acción institucional de seguridad pública.

PALABRAS CLAVE: seguridad pública; planificación estratégica; diagnóstico; diseño institucional; análisis comparativo.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os relevantes resultados da fase exploratória de uma pesquisa em desenvolvimento em sede de doutoramento. Resultados estes que permitiram desenvolver um diagnóstico dos discursos oficiais sobre planeamento da segurança pública, com foco na análise e avaliação das experiências existentes.

A metodologia de procedimento consistiu em identificar e analisar todos os “planos estratégicos” já desenvolvidos em todos os estados brasileiros quanto à segurança pública. Elemento relevante nesses planos é a identificação (a autodeclaração) de valores institucionais, que são a base das ações, dos objetivos estratégicos e resultados buscados pelas ações estratégicas. A partir desse levantamento nacional, realizou-se a comparação e o contraste entre os objetivos estratégicos e

os valores institucionais declarados nesses documentos institucionais, com foco em duas categorias de análises comparativas: uma intrínseca, que consistia nas análises de eventuais contradições e inconsistências intestinas aos respectivos planos, quanto aos valores e os objetivos estratégicos; e outra extrínseca, consistente em comparar os planos entre si, na tecitura federativa brasileira.

Assim, o objetivo geral é comparar os valores e os objetivos estratégicos nos diversos planos estaduais de segurança pública, para assim, diagnosticar as correlações e incongruências entre os objetivos estratégicos e os valores de identidade declarados. Para tanto, especificamente se faz necessário: levantar os planos estratégicos para os diferentes estados da federação; identificar em cada um dos planos os valores institucionais e os objetivos estratégicos; comparar os valores e os objetivos em cada plano, se possível, classificando-os; e assim, estabelecer se existe ou não uma relação direta entre os objetivos e os valores.

A justificativa de pesquisa está em estabelecer as bases para uma posterior análise qualitativa mais aprofundada, que permita desenvolver, em sede de pesquisa aplicada, uma avaliação propositiva de aprimoramento no desenho institucional do planejamento estratégico da segurança pública no Brasil. Nessa última etapa, o foco será mais detidamente centrado na Segurança Pública do Estado de Goiás, que estará a ponto de findar seu plano vigente.

Para alcançar as pretensões diagnósticas da pesquisa exploratória utilizou-se de uma ampla coleta de dados em sítios oficiais relacionados às Seguranças Públicas estaduais. E, após identificados os planos estaduais que seriam analisados, passou-se analisar as informações contidas em cada um, a partir da utilização de quesitos de tipologia e classificação. No entanto, somente foram investigados os que apresentaram de forma resumida os valores institucionais declarados e os objetivos estratégicos assumidos, o que permitiu uma ampla comparação.

Em sede de interpretação dos dados coletados, foram criadas análises comparadas com quadros, tabelas e gráficos, que possibilitassem entender similaridades e diferenças entre os planos, bem como congruências ou contradições internas quanto aos elementos analisados nesses planos; e, a partir daí, interpretar tais informações para

gerar um diagnóstico calcado, portanto, na abordagem metodológica da teorização baseada em dados (*grounded theory*).

2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SEGURANÇA PÚBLICA

Não é foco desta pesquisa definir o estado da arte na literatura especializada relativa à estruturação de um planejamento estratégico ou mesmo a forma de estabelecimento de seus elementos essenciais, todavia apresentaremos o conceito, para convenção dos sentidos e das nomenclaturas adotados.

Chiavenato e Sapiro (2009, p. 4) apresentam estratégia como sendo “um curso de ação escolhido pela organização a partir da premissa de que uma futura e diferente posição poderá oferecer ganhos e vantagens em relação a situação presente”. Em obra sucessora, Chiavenato e Sapiro (2020, pos. 400-402) especificam estratégia organizacional como a forma em que “uma organização pode competir, sobreviver e ser sustentável dos pontos de vista social, cultural, financeiro, econômico e até mesmo tecnológico ao longo dos tempos”.

O documento que visa a formalizar essas estratégias globais de qualquer organização, seja no plano da administração pública, seja no plano da administração privada, é o denominado planejamento estratégico. No caso das organizações públicas o planejamento estratégico consiste basicamente em 5 etapas: análise situacional interna e externa; diagnóstico da situação; definição do sistema de objetivos corporativos; definição das estratégias corporativas e funcionais e, por último, criação dos planos de ação (SAINZ DE VICUÑA, 2007, apud ALVARADO, 2020, p. 31).

O sistema de objetivos corporativos inclui o desenvolvimento ou reafirmação da imagem estratégica/institucional – missão, visão e valores – e a definição dos objetivos e metas. Neste aspecto Barret (2017, pos. 817-819) define valores como “um método simplificado de descrever o que é importante para nós, individual ou coletivamente (como uma organização, comunidade ou nação) em qualquer momento no tempo”. De onde se extrai que valores se aplicam tanto ao indivíduo quanto a coletividade.

Assim, quando a Secretaria Estadual da Segurança Pública de determinado estado define seu planejamento estratégico, define também aquilo que ela considera importante, tanto para a entidade/organização, quanto para os indivíduos que a compõe. Isso gera uma multiplicidade de termos que podem ser enquadrados como os “valores” organizacionais.

Já os objetivos estratégicos ou metas estratégicas, são descrições direcionadoras que devem ser embasadas nos valores institucionais e que, executando a missão institucional, quando de sua realização, farão com que a organização se aproxime cada vez mais de sua visão.

3. PROTOCOLO DE PESQUISA

Para o desenvolvimento deste artigo, optou-se, metodologicamente, por fazer uma ampla pesquisa em sítios governamentais públicos relacionados a segurança pública (sítios das secretarias, diários oficiais, portais da transparência, etc.). Assim, produziu-se uma base de dados que compilou todos os “planos estratégicos” encontrados.

Ressalta-se que nem sempre o plano denominava-se “plano estratégico”, muitas vezes foram encontrados sob a forma de planejamento estratégico ou plano estadual. Outro ponto relevante é o fato de que se admite que a noção de segurança pública está diretamente relacionada as secretarias e estas acumulam outras funções. Deste modo, não é incomum que o mesmo plano seja também de “justiça” e/ou “defesa social”, temas correlatos a segurança pública.

A pesquisa buscou acessar aos sítios de cada uma das Secretarias Estaduais da Segurança Pública (ver Quadro 3 no Apêndice). Não obstante, apenas esses locais mostraram-se insuficientes para atender aos objetivos propostos. De modo que a pesquisa foi estendida a diários oficiais, portais da transparência e outras bases públicas de dados.

Nesta etapa, buscou-se, nas bases de dados acessadas, as informações que pudessem levar a um “planejamento estratégico” no âmbito das Secretarias Estaduais da Segurança Pública. Eventualmente, foram encontrados projetos relacionados a uma força policial em par-

ticular, não sendo estes aproveitados para o escopo deste trabalho. Em mais de uma oportunidade, foi possível identificar um plano atual e um plano pretérito ao qual buscou-se analisar sempre o mais recente.

Uma vez identificados os planos e selecionados para análise, foi realizado um estudo em cada um para que pudesse ser gerada uma ficha cadastral simplificada, e posteriormente ser apresentada uma exposição padronizada dos elementos pesquisados. Isso se fez necessário porque cada plano (ou equivalente) segue um estilo de redação, no geral, distinto. A pesquisa comparativa requer uma padronização das informações obtidas, de modo a permitir e potencializar uma interpretação aprofundada de tais informações.

De posse da ficha, foram então realizadas as análises pertinentes, tanto no que tange às questões internas a cada plano (ou equivalente) quanto no que diz respeito à comparação dos planos entre si.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dentre todos os estados, foram individualizados 09 (nove), cujos governos possuem planos estratégicos definidos especificamente à pasta da segurança pública. Seguem apresentados na Tabela 1, os planos que serão analisados e comparados neste estudo.

Tabela 1 – Planos estratégicos analisados

ITEM	ESTADO	PLANO	VIGÊNCIA
01	Acre	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS)	10 anos a contar de 23/12/2020
02	Bahia	Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública (PLANESP)	2016-2025
03	Espírito Santo	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	2019-2022
04	Goiás	Plano Estratégico da Secretaria da Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás	2012-2022
05	Maranhão	Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão	2015-2019

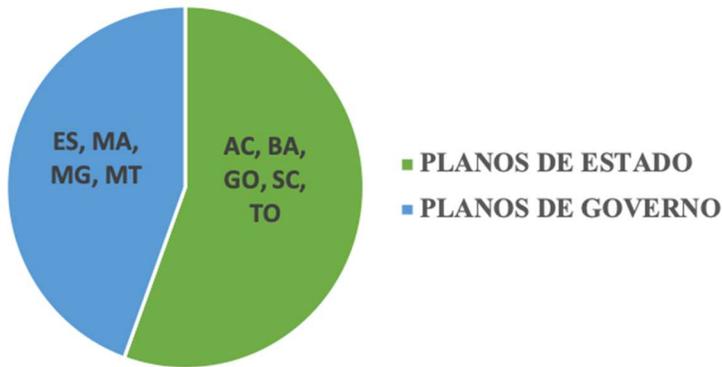
ITEM	ESTADO	PLANO	VIGÊNCIA
06	Mato Grosso	Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso	2016-2019
07	Minas Gerais	Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública	2017-2019
08	Santa Catarina	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	2018-2028
09	Tocantins	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	2019-2029

Fonte: Autores (2021)

Cabe neste momento uma ressalva ao estado do Ceará, que possui um plano denominado Nova Estratégia de Segurança Pública (CEARÁ, 2019), que embora inovador, não pode ser categorizado da mesma forma que os outros planos, uma vez que não foi apresentado em uma versão impressa e não traz a mesma estrutura que os demais.

Num total de 27 unidades federadas (26 estados e o Distrito Federal), tem-se, portanto, que um terço (09 unidades) já apresentaram um plano estratégico disponível ao público em 2020 (ao menos do ponto de vista de uma transparência e publicidade dos mesmos, visto que pode haver planos não publicados nos sites e demais instrumentos de transparência ativa). É possível notar que basicamente há dois tipos de planos: o primeiro, com perspectivas de longo prazo (aproximadamente dez anos de vigência, uma década) e outro com objetivos de curto prazo (aproximadamente 04 anos de vigência, um mandato). Fenômeno atrelado diretamente a diferenciação de planos voltados respectivamente a uma política de estado e a uma política de Governo, sendo esta a primeira forma de classificação aplicada aos planos.

Gráfico 1 - Classificação dos planos estratégicos analisados



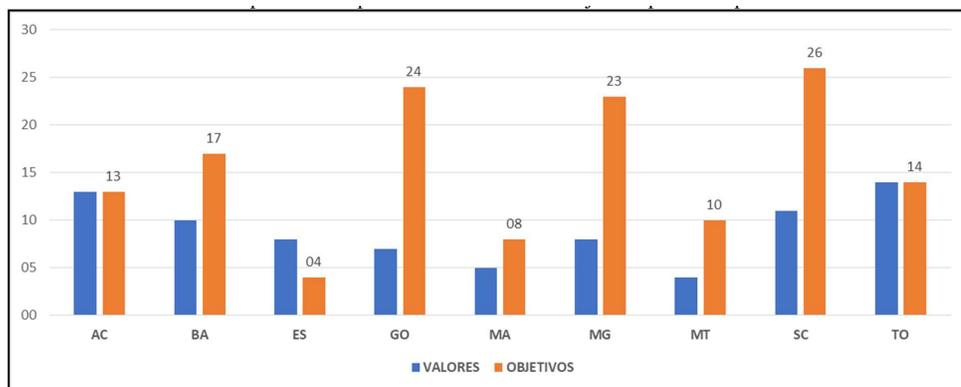
Fonte: Autores (2021)

A partir do Gráfico 1 nota-se que não há um consenso sobre como deve ser o período de vigência destes planos e, neste ponto, não há como definir qual é o tipo mais adequado para o cenário da segurança pública. Particularmente aos planos de governo, infere-se claramente que àqueles cuja vigência expirou em 2019 não tiveram uma reedição por opção política dos novos mandatários.

Para cada um dos planos foram desenvolvidas uma ficha resumida que pudesse exibir os valores institucionais, escolhidos na definição da imagem institucional e os objetivos/metastratégicas estabelecidos pelo plano. Essas fichas também foram colocadas como referência no Apêndice deste trabalho (Fichas 1 a 9).

Do levantamento de valores e objetivos estratégicos, em termos numéricos, tem-se o comparativo apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Comparativo do quantitativo de valores e objetivos para cada plano analisado



Fonte: Autores (2021)

Em termos médios, tem-se, portanto, 09 valores e 15 objetivos para cada plano. A partir deste ponto, segue a análise aprofundada desta comparação, em um primeiro momento transversal em relação aos valores estabelecidos e, em um segundo momento, internamente a cada plano, contrastando-se o alinhamento dos objetivos propostos com os valores declarados.

4.1 ANÁLISE COMPARADA DOS VALORES INSTITUCIONAIS DECLARADOS EM CADA PLANO

Para esta análise, foi necessário levar em conta alguns ajustes nos dados, que seguem aqui descritos. Alguns dos planos trazem como valor uma locução nominal em oposição a uma palavra singular. Deste modo, para efeitos desta análise, termos como “legalidade” e “respeito à legalidade” são considerados equivalentes e doravante serão tratados apenas na versão mais simples, qual seja, “legalidade”. Algo similar se aplica a situações em que a inferência complementar da locução nominal é uma obviedade ou uma condicionante, que pode ser extrapolada para uma situação mais ampla, como em “inovação da gestão da segurança pública, defesa social e trânsito” que passa a ser analisada apenas como “inovação”.

Valores compostos como “compromisso e responsabilidade” foram divididos em dois valores: “compromisso” e “responsabilidade”.

Ambas premissas, podem ser aplicadas em conjunto e iterativamente. De modo que um valor descrito como “comprometimento com a ética, moralidade e transparência da gestão” foi dividido em: “ética”, “moralidade” e “transparência”.

Há cinco princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que devem ser considerados e observados, por força normativa, independente de posicionamento administrativo governamental, todavia, optou-se por excluí-los desta análise. Estes princípios são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Trata-se, portanto, de uma redundância dos autores dos planos em frisar algum destes princípios como valores. Destaca-se neste ponto, em particular, o valor “legalidade” que aparece em cinco dos nove planos.

Termos como “garantia dos direitos humanos” e “respeito aos direitos humanos” foram considerados similares e serão tratados apenas como “direitos humanos”.

Por último, optou-se por identificar apenas os valores que são recorrentes, ou seja, que aparecem em mais de um estado da federação, de modo a não se buscar as particularidades de cada estado, mas as similitudes dos planos.

Após serem realizados esses ajustes, foi possível então montar o Quadro 1 para melhor visualização destes valores:

Quadro 1 – Comparativo de valores recorrentes nos planos

AC	BA	ES	GO	MA	MG	MT	SC	TO
-	Capacitação	Capacitação	-	-	-	-	-	-
-	Cidadania	Cidadania	-	-	-	-	-	-
-	-	-	Compromisso	Compromisso	Compromisso	-	-	Compromisso
Direitos Fundamentais	Direitos Humanos	Direitos Humanos	-	-	-	-	Direitos Fundamentais	Direitos Humanos
Efetividade	-	-	-	-	-	-	Efetividade	-
Ética	Ética	Ética	Ética	Ética	Ética	Ética	Ética	Ética
-	-	Inovação	Inovação	Inovação	Inovação	-	Inovação	Inovação
Excelência	-	-	-	-	-	Excelência	-	-
Honestidade	Honestidade	-	-	-	-	-	-	-
Integração	Integração	Integração	-	-	Integração	Integração	Integração	Integração
Inteligência	-	-	-	-	-	-	Inteligência	-
-	-	-	-	-	Participação Social	-	-	Participação Social
Profissionalismo	-	-	-	-	-	-	Profissionalismo	-
-	Responsabilidade	-	-	-	-	-	-	Responsabilidade
-	Tecnidade	-	Tecnidade	-	Tecnidade	-	-	-
Tecnologia	-	-	-	-	-	-	Tecnologia	-
Transparência	-	Transparência	Transparência	-	Transparência	-	Transparência	-
-	-	Valorização Profissional	-	-	-	-	-	Valorização Profissional
-	Vida Humana	Vida Humana	Vida Humana	-	-	-	-	-

Fonte: Autores (2021)

Os destaques em cores apresentam os valores que mais aparecem nos planos, em ordem decrescente: ética, transparência, integração e inovação. A partir da análise do Quadro 1, algumas conclusões e observações tornam-se proeminentes. A “ética” é o único dos valores que perfaz todos os planos. Essa percepção nos permite inferir que todos os Estados, em termos de Segurança Pública, ou são éticos, ou desejam ser mais éticos. E, desta maneira, abrem um novo campo de investigação, cujas circunstâncias tornam a “ética” um valor central da segurança pública?

Independente da particularidade da definição das palavras apresentadas em cada plano, há uma ideia geral bem clara que a Segurança Pública no Brasil, deseja ser ao mesmo tempo, mais “ética”, mais “integrada”, mais “inovadora” e mais “transparente”.

Apesar das diferentes formas de descrição sobre o contexto de direitos humanos e direitos fundamentais. Em consonância ao raciocínio de Coelho (2015), tratam-se os termos como quase-sinônimos. De modo que se supera a visão dialética de um valor abstrato intrínseco do ser humano (direito humano) e daquele extrínseco instituído pelo poder político-estatal (direito fundamental).

É particularmente interessante a percepção da relação entre os valores apresentados no Quadro 1, que com algumas exceções, estão de uma forma ou de outra, conectados aos princípios declarados na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), demonstrando um alinhamento das vontades estaduais com a Política Nacional. No entanto, objetivamente a “ética”, valor destaque de todos os planos estaduais, não se observa como reflexão da Política Nacional.

Segundo o artigo 4º, da Lei nº 1.3675/2018, são princípios declarados na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS):

- I - respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos;
- II - proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública;
- III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da

pessoa humana;

IV - eficiência na prevenção e no controle das infrações penais;

V - eficiência na repressão e na apuração das infrações penais;

VI - eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente;

VII - participação e controle social;

VIII - resolução pacífica de conflitos;

IX - uso comedido e proporcional da força;

X - proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente;

XI - publicidade das informações não sigilosas;

XII - promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública;

XIII - otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições;

XIV - simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade;

XV - relação harmônica e colaborativa entre os Poderes;

XVI - transparência, responsabilização e prestação de contas. (BRASIL, 2018a)

A PNSPDS explicita a dualidade citada na interpretação dos direitos humanos-fundamentais ao trazer conjuntamente como princípio, a proteção dos direitos humanos e o respeito aos direitos fundamentais. Sendo o primeiro àquele indicativo moral correlacionado a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), e o segundo normativo correlacionado ao artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ou, como já citado, base de uma dialética intrínseca-extrínseca. Todavia, em seus planos individuais os estados optaram por referenciar como valor apenas um dos termos: ou direitos humanos ou direitos fundamentais.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP (BRASIL, 2018b, p. 43), traz em seu subitem 6.5, a obrigatoriedade de integração dos planos estaduais e municipais para com o plano

nacional. Fato igualmente expresso pelo Sistema Único de Segurança Pública aos Estados e ao Distrito Federal com a seguinte redação:

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. (BRASIL, 2018a, art. 22),

4.2 ANÁLISE COMPARADA DOS OBJETIVOS E METAS EM CADA PLANO

Ao se estudar os objetivos e metas estratégicas de cada um dos planos, identificou-se que é possível classificá-los em 4 tipos básicos:

- **Finalísticos:** são os objetivos relacionados as atividades finalísticas da segurança pública, como aumentar a resolução das investigações, reduzir a quantidade de determinado tipo penal, etc;
- **Gerenciais:** são os objetivos relacionados ao aprimoramento administrativo, gerencial, institucional e corporativo das forças policiais;
- **Integradores:** são os objetivos que buscam trazer um contexto mais amplo para as atividades da segurança pública, correlacionando as forças policiais entre si e com outras entidades estaduais e mesmo outros entes federados, como os municípios; e
- **Sociais:** são objetivos que visam aumentar a participação e responsabilização social dos cidadãos.

Eventualmente, há a situação na qual um mesmo objetivo declarado perpassa as descrições de mais de um tipo, ou seja, o objetivo pode ser considerado ao mesmo tempo finalístico e gerencial. Neste caso, optou-se por catalogá-lo no item predominante. Após a classificação, o resultado foi compilado na Tabela 2.

Tabela 2 – Comparativo entre os tipos de objetivos colocados em cada plano analisado

Classificação	AC	BA	ES	GO	MA	MG	MT	SC	TO
Finalísticos	06	07	04	07	02	07	02	11	04
Gerenciais	04	07	-	13	06	05	02	06	03
Integradores	02	00	-	02	-	05	03	08	02
Sociais	01	03	-	02	-	06	03	01	05
TOTAL	13	17	04	24	08	23	10	26	14

Fonte: Autores (2021)

Na Tabela 2 observa-se, em destaque verde, a categoria de maior ocorrência em cada plano, outrossim, há uma prevalência na priorização dos objetivos finalísticos em nível geral, e em segundo nível, dos objetivos gerenciais. Como destaque de observação ressalta-se o plano do Espírito Santo, no qual o foco está totalmente nos objetivos finalísticos. No plano de Goiás os objetivos gerenciais são superiores a soma de todos os outros tipos.

Deste ponto, é possível aprofundar-se para comparativamente analisar os objetivos declarados pelos diferentes planos, consequentemente para os diferentes governos. Antes da análise propriamente dita, deve-se ressaltar as disparidades histórico-culturais e situacionais de cada estado brasileiro. Embora tenha-se como nação um objetivo geral (descrito na PNSPDS), cada estado pode estratificar em seus planos, suas próprias particularidades. Ademais, não se deve, de forma equivocada, analisar um ponto fora de contexto como um erro ou como uma excentricidade.

No Quadro 2, vislumbra-se um comparativo entre os objetivos e metas declarados pelos estados em cada plano. A exemplo do ocorrido em relação aos valores, alguns ajustes devem ser realizados nos dados. Inicialmente buscou-se sintetizar cada objetivo, de modo que se conseguisse descrever com menor expressão verbal possível, para que então a compilação pudesse se adequar ao espaçamento disponível em um ambiente textual.

Para isso, conceitos ligeiramente similares foram tomados como iguais e locuções foram reduzidas. Aplicou-se em seguida um conjunto de abreviações para facilitar o entendimento: ↓ (seta para baixo) como indicativo de redução ou mitigação; ↑ (seta para cima)

como indicativo de aumento ou ampliação; + (sinal de adição) para os conceitos relacionado a melhoria ou aprimoramento e X (letra “x” maiúscula) para o conceito de combate ou enfrentamento.

Quando necessário um mesmo objetivo foi dividido em dois, ou quando dois objetivos trouxessem redundância foram agrupados em um mesmo conceito geral. Caso o objetivo dividido contemplasse mais de um tipo de objetivo, estes seriam posicionados em sua categoria correspondente.

Em seguida, buscou-se agrupar de forma que na apresentação fosse possível destacar em cores o conjunto de objetivos que pudessem ser consolidados, conjuntamente, conforme classificação prevista na Tabela 2. E, na consolidação final, foram excluídos os objetivos que efetivamente aparecessem em apenas um dos planos, por se entender que se trata de uma particularidade daquele estado em específico.

Quadro 2 – Comparativo de objetivos e metas recorrentes nos planos

AC	BA	ES	GO	MA	MG	MT	SC	TO
-	-	-	↓ dos índices de criminalidade	X a criminalidade	Prevenção a criminalidade	X a criminalidade	-	-
-	↓ da prática delitiva	-	↑ da segurança para a população	-	-	↑ a capacidade de proteger e de atender os cidadãos	-	-
↓ dos crimes violentos letais	-	↓ dos homicídios	-	-	-	-	↓ dos crimes violentos letais	↓ dos crimes violentos letais
↓ da violência contra mulher	-	-	-	-	-	-	↓ da violência contra mulher	↓ da violência contra mulher
X ao crime organizado	↑ da repressão qualificada ao crime organizado	-	-	-	-	-	X ao crime organizado	-
X aos crimes violentos patrimoniais	-	↓ dos crimes contra o patrimônio	-	-	-	-	↓ dos crimes contra o patrimônio	↓ dos crimes contra o patrimônio
↑ do controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos	-	-	-	-	-	-	↓ do crime nas fronteiras e nas divisas	-
-	↑ na produção da prova material	-	↑ na materialização de provas periciais	-	-	-	-	-
-	↑ das ações de polícia ostensiva	-	↑ do policiamento ostensivo	-	-	-	-	-
-	↑ no sistema de prevenção e respostas às emergências e desastres	-	↑ no sistema de prevenção e respostas às emergências e desastres	-	-	-	-	-
-	-	↓ das vítimas fatais em acidentes trânsito	-	-	-	-	X à violência no trânsito	↓ das mortes e acidentes de trânsito

Finalísticos

AC	BA	ES	GO	MA	MG	MT	SC	TO
-	-	-	Adequar o efetivo	-	-	-	Adequar o efetivo	-
Valorizar os profissionais	+ valorização profissional	-	Valorizar os profissionais	Valorização profissional	Reconhecer e valorizar o servidor	Motivar os profissionais	-	-
Asegurar condições de trabalho dignas aos profissionais	+ qualidade de vida aos profissionais	-	-	-	-	-	+ saúde física, mental e psicossocial dos agentes	-
-	-	-	+ formação e capacitação	Capacitação profissional	-	-	+ capacitação profissional	-
+ mecanismos de controle e prestação de contas	+ o sistema de controle, prevenção e repressão aos desvios de conduta e atos ilícitos atribuídos aos profissionais	-	-	-	-	-	+ aperfeiçoamento das atividades correcionais e de ouvidoria na área da segurança pública	-
-	+ gestão organizacional	-	+ a gestão administrativa	+ da Gestão Administrativa	-	-	-	-
-	Universalizar o emprego de solução de TI e comunicação	-	↑ e + na gestão de TI	Modernização tecnológica	-	-	+ desenvolvimento tecnológico	Aprimorar e manter atualizado o parque tecnológico das instituições
-	+ logística e infraestrutura	-	-	-	+ logística e infraestrutura	-	Realizar os investimentos logísticos e estruturais	-
-	↑ na captação de recursos	-	↑ a captação de recursos + receita orçamentária	-	+ gestão orçamentária e financeira	-	-	-

Gerenciais

AC	BA	ES	GO	MA	MG	MT	SC	TO
+ governança e gestão das políticas, programas e projetos	-	-	Implantar e implementar a gestão estratégica	+ da Gestão Estratégica	+ gestão estratégica e o gerenciamento de projetos e processos	-	-	Consolidar a cultura de planejamento estratégico por meio da implementação de gestões por resultado, evidências e processos
-	-	-	+ a política de gestão de pessoas	-	-	-	-	Implementar uma Política de Gestão de Pessoas
+ o aparato de segurança	-	-	-	Reestruturação e modernização dos órgãos Modernização e expansão do sistema	-	-	-	-
Gerenciais								

	AC	BA	ES	GO	MA	MG	MT	SC	TO
Integradores	Fortalecer atuação dos municípios	-	-	-	-		Pactuar políticas com os entes municipais	-	-
	-	-	-	Integrar de ações	-	+ gestão participativa com os poderes e articulação com o Sistema de Justiça e as Secretarias do Trabalho e Emprego	-	-	Consolidar a cultura de integração institucional
	-	-	-	Compartilhar informações	-	+ produção e compartilhamento de conhecimento	Pactuar políticas com os poderes constituídos	+ articulação com as outras secretarias de estado	-
Sociais	↑ da percepção de segurança da população	↑ da sensação de segurança pública	-	-	-		↑ da sensação de segurança	-	↑ da sensação de segurança
	-	↑ da credibilidade dos órgãos	-	↑ da confiança da população	-		↑ da confiança da população	-	-
	-	Estimular a responsabilidade social	-	+ participação social	-	+ participação social	-	+ interação com a sociedade	Fortalecer as instâncias de participação social

Fonte: Autores (2021)

Em sede de interpretação dos dados coletados, foram criadas análises comparadas com quadros, tabelas e gráficos, que possibilitassem entender similaridades e diferenças entre os planos, bem como congruências ou contradições internas quanto aos elementos analisados nesses planos; e, a partir daí, interpretar tais informações para gerar um diagnóstico calcado, portanto, na abordagem metodológica da teorização baseada em dados (*grounded theory*).

No Quadro 2, destacou-se em verde, o objetivo mais representativo nos diversos planos, ou seja, que apareceu em pelo menos 6 dos planos estudados, sendo este o aumento na valorização profissional, que como visto, também é um princípio delineado na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. E, em amarelo, aqueles que apareceram em 5 dos planos estudados: aumento da participação social, modernização tecnológica da instituição e aprimoramento da gestão estratégica. Destacou-se em laranja os objetivos que perpassam 4 dos planos estudados: combate aos crimes violentos letais, redução dos crimes contra o patrimônio, aprimoramento da atividade de inteligência e aumento da sensação de segurança.

Como esperado, o Plano Nacional de Segurança Pública traz entre seus 14 objetivos, de forma explícita, cinco dos oito mais representativos objetivos dos planos estaduais, sendo que os outros nove objetivos nacionais aparecem de forma um pouco mais esparsa ao longo dos planos estaduais.

7. Objetivos e estratégias/ações a serem implementados mediante os programas temáticos

[...]

7.3 Pensados em blocos inevitavelmente transversais, os objetivos e estratégias ou ações seriam os seguintes:

Questões e medidas de segurança pública havidas por centrais no enfrentamento da violência e da criminalidade no país:

Objetivo 1: Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais.

[...]

Objetivo 4: Aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais.

[...]

Objetivo 5. Elevar o nível de percepção de segurança da população.

[...]

Objetivo 12: Implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, programas e projetos de segurança pública e defesa social, com vistas a elevação da eficiência de atuação dos órgãos operacionais do Susp.

[...]

Objetivo 13: Valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário. (BRASIL, 2018b, p. 45-67)

4.3 ANÁLISE INTRÍNSECA DA RELAÇÃO ENTRE VALORES E OBJETIVOS/METAS EM CADA PLANO

Cada um dos planos pode ser observado internamente, para um entendimento de seus objetivos, que se alinham com os seus valores. Nos parágrafos seguintes, será realizada uma breve descrição, em ordem alfabética e, por estado, o plano de cada um, bem como, o nível de alinhamento dos objetivos para com os valores declarados.

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Acre (2020), dentre os estudados, foi aquele cujos objetivos estão mais próximos dos apresentados no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Em termos da sinergia valores-objetivos, fica claro que dentre os treze valores declarados, nove (transparência, disciplina, ética, efetividade, respeito aos direitos fundamentais, profissionalismo, honestidade, inteligência e tecnologia da informação) conectam-se diretamente como base para, pelo menos, um dos treze objetivos.

Quanto ao Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública da Bahia (2017), este traz um cenário similar ao do Acre, sete (servir e proteger; respeito à vida, à cidadania e aos direitos humanos; honestidade; aprimoramento técnico-profissional; ética; responsabilidade social e tecnicidade) dos dez valores declarados estão alinhados com os objetivos do próprio plano.

Para o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Espírito Santo (2019), apenas um dos valores declarados (preservação da vida) traz um alinhamento direto para com os quatro objetivos apresentados, que, como afirmado anteriormente, são todos de natureza finalística.

No Plano Estratégico da Secretaria da Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás (2012), é possível destacar três (transparência, compromisso e tecnicidade) dos sete valores que se refletem em objetivos do plano.

No caso do Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão (2015), apenas o valor inovação tem uma ligação direta para com os objetivos e metas do plano.

Em sede do Planejamento Estratégico da Secretaria de Segurança Pública de Mato Grosso (2016) é possível vislumbrar dois (cooperação e excelência na qualidade) dos quatro valores como ligados diretamente a algum dos objetivos apresentados.

No que concerne ao Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais (2017), destacam-se cinco (liderança, integração, inovação, tecnicidade e participação social) dentre os 08 valores, como sendo diretamente contemplados ou exibidos através dos objetivos estratégicos.

Em termos do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado de Santa Catarina (2018) foi possível vincular seis (efetividade, respeito aos direitos fundamentais, profissionalismo, integração, inteligência e tecnologia) dos 11 valores a pelo menos um dos objetivos e metas.

Por último, para o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Tocantins (2018), dentre os quatorze valores declarados, cinco (participação social, interinstitucionalidade, inovação, garantia dos direitos humanos e enfrentamento à violência) podem ser relacionados aos objetivos apresentados no plano.

De posse dessa análise, é possível agora atualizar a expressão quantitativa do Gráfico 2, para uma análise qualitativa exibida na Ta-

bela 3, onde se apresenta um índice percentual que mensura o alinhamento contemplativo dos objetivos apresentados para os valores declarados em cada plano.

Tabela 3 – Cálculo compilado do percentual de valores contemplados pelos objetivos de cada plano

	AC	BA	ES	GO	MA	MG	MT	SC	TO
Quantidade de objetivos apresentados	13	17	04	24	08	23	10	26	14
Quantidade de valores declarados	13	10	08	07	05	08	04	11	14
Quantidade de valores que se relacionam diretamente aos objetivos	09	07	01	03	01	05	02	06	05
Percentual dos valores contemplados pelos objetivos	69%	70%	13%	43%	20%	63%	50%	55%	36%

Fonte: Autores (2021)

Cabe agora a análise sobre esses dados. Inicialmente ressalta-se ser da convicção destes autores que, de uma forma ou outra, os objetivos devem tentar ao máximo contemplar todos os valores declarados como componentes essenciais da imagem institucional. No entanto, sem se limitar a isso, logo é totalmente condizente que o quantitativo de objetivos seja maior em número e mais variado em conceitos e abordagens que o quantitativo de valores. Outro ponto relevante é que um mesmo objetivo pode contemplar mais de um valor, ao ser, por exemplo, inovador e tecnológico.

Desta forma, com a valoração descrita pelo percentual dos valores contemplados pelos objetivos e apresentados na Tabela 3, chega-se a um índice de contemplação média dos valores em 46%. Tomando-se os valores que não puderam ser objetivamente relacionados a nenhum objetivo de seu plano, vê-se que muitos representam valores focados especificamente no indivíduo. Desta maneira, os valores que foram declarados, por exemplo, como um guia do perfil profissiográfico de seus servidores, dizem apenas como se desejaria que os servidores fossem. E que, se vistos do ponto de vista institucional, apresentam-se como uma antropomorfização da instituição.

Tendo o estado do Acre como exemplo, percebe-se que os quatro valores que foram analisados como não tendo sido contemplados pelos objetivos da lealdade, abnegação, integração e excelência. De onde se

pode inferir que lealdade e abnegação são características que se deseja nos profissionais de segurança daquele estado. Outrossim, que integração e excelência são características que se deseja para as instituições de segurança daquele estado, sem que, contudo, o plano crie qualquer objetivo ou meta estratégica que venha a delinear ações para que sejam assim. Esse mesmo fenômeno se repete ao longo dos demais planos.

5. CONCLUSÕES SOBRE OS VALORES DECLARADOS, OS OBJETIVOS APRESENTADOS E SUAS CORRELAÇÕES

Através deste estudo foi possível perseguir e atender os objetivos propostos, na medida em que inicialmente observou-se que não há uma delimitação clara de que o Plano Estratégico de Segurança Pública deve ser um plano de estado (p.e. decenal) ou um plano de governo (p.e. quadrienal).

Foi possível verificar que os principais valores relacionados à segurança pública, ou seja, aqueles valores com maior índice de ocorrência nos diversos planos da federação são: ética, transparência, integração e inovação. Sendo a “ética” o valor central, que aparece em todos os planos estudados. Em geral resta claro que existe um alinhamento entre os valores declarados por cada um dos estados e os princípios elencados na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Ao se analisarem os objetivos e metas de cada plano, foi possível classificá-los e catalogá-los em quatro tipos: finalísticos, gerenciais, integradores e sociais. Sendo os objetivos finalísticos aqueles cuja priorização está mais presente, como categoria. No entanto, fato é que, analisando-se um plano geral, os objetivos finalísticos e os objetivos gerenciais prevalecem similarmente em quantidade aos objetivos integradores e sociais, priorizando-se a depender de cada plano.

Dentre os objetivos estudados, os com maior recorrência foram: valorização profissional, aumento da participação social, modernização tecnológica da instituição, aprimoramento da gestão estratégica, combate aos crimes violentos letais, redução dos crimes contra o patrimônio, aprimoramento da atividade de inteligência e aumento da sensação de segurança. Sendo que 5 (cinco) destes 8 (oito) objetivos

são citados objetivamente no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional, novamente reafirmando o alinhamento entre os planos estaduais e o planejamento nacional.

Ao se correlacionar os objetivos e metas de cada plano com seus próprios valores, notou-se uma variação de 13 a 70% de contemplação dos valores por parte dos objetivos, estabelecendo-se uma relação de contemplação média de 46% dos objetivos para com a totalidade de valores declarados. Isso denota uma baixa correlação entre valores (bases principiológicas) e os elementos de operacionalização básicos de um planejamento (objetivos e metas). Desta forma, pode-se concluir, ao menos quanto ao planejamento institucional, que os valores institucionais atuam apenas performaticamente. Isso no nível do discurso, com pouca capacidade de implementação dos mesmos nas atividades concretas, do ponto de vista do desenho do planejamento institucional. É importante corrigir essa situação, para que as instituições de segurança pública possam guardar coerência e integridade (Dworkin, 2005; Streck, 2017), no desenrolar de seus respectivos planejamentos.

Como fato residual pôde-se ainda perceber que, em alguns casos, ocorre uma declaração de valores vinculados ao que a instituição espera de seu indivíduo (profissiografia do servidor da Segurança Pública) e não diretamente aos objetivos institucionais da própria Segurança Pública.

BIOGRAFIA DOS AUTORES:

RODRIGO TAPIA PASSOS DE OLIVEIRA

PERITO CRIMINAL. POSSUI GRADUAÇÃO (BACHARELADO) EM ENGENHARIA DE CONTROLE E AUTOMAÇÃO (MECATRÔNICA) PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB (2004) E MESTRADO EM ENGENHARIA MECÂNICA E AERONÁUTICA PELO INSTITUTO TECNOLÓGICO DE AERONÁUTICA - ITA (2009). TEM EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE PROJETOS, ESPECIALMENTE OS VOLTADOS A ENGENHARIA AERONÁUTICA, OTIMIZAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DE HARDWARE. ESPECIALISTA EM ENGENHARIA PELA EMBRAER ATRAVÉS DO PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA - TURMA 9. ATUA DESDE 2011 COMO PERITO CRIMINAL DA POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO DE GOIÁS. COM EXPERIÊNCIA EM MERCEOLOGIA, AUTENTICIDADE E VISTORIA; ATUALMENTE LOTADO NA SEÇÃO DE INFORMÁTICA FORENSE. ESPECIALISTA EM ESTRATÉGIA E INTELIGÊNCIA COMPETITIVA. MBA EM INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E ESPECIALISTA

EM ALTOS ESTUDOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. FOI COORDENADOR DE SISTEMAS DO PACTO INTEGRADOR DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERESTADUAL E FUNDADOR E COORDENADOR DO NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍCIA TÉCNICO-CIENTÍFICO. PROFESSOR CONVIDADO NOS CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO ALTOS ESTUDOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E GERENCIAMENTO EM SEGURANÇA PÚBLICA. PROFESSOR DA ESCOLA DE GOVERNO HENRIQUE SANTILLO E DA ESCOLA SUPERIOR DA POLÍCIA CIVIL.

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

POSSUI DOUTORADO, MESTRADO E GRADUAÇÃO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. REALIZOU PÓS-DOUTORADO COMO BOLSISTA CAPES, NA ÁREA DE TEORIA DO DIREITO, JUNTO À UNIVERSITAT DE BARCELONA - ESPANHA. É PROFESSOR EFETIVO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG), ONDE ATUALMENTE É VICE-DIRETOR DA FACULDADE DE DIREITO (FD-UFG), BEM COMO COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGDP-UFG). FOI CHEFE DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO JURÍDICA BÁSICA E COMPLEMENTAR DA FD-UFG, BEM COMO COORDENADOR DE PESQUISA DA FD-UFG. TAMBÉM É PROFESSOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS DA UFG E PROFESSOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO DA UFPA. ATUA COMO PESQUISADOR E PROFESSOR VISITANTE DA UNIVERSITAT DE BARCELONA. TEM EXPERIÊNCIA NAS ÁREAS DE TEORIA DO DIREITO E DE DIREITO PÚBLICO, COM ÊNFASE EM HERMENÊUTICA JURÍDICA; TEORIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS; TEORIA DO DIREITO PÚBLICO; E REGULAÇÃO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS; REGULAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.

REFERÊNCIAS

ACRE. Decreto nº 7.582, de 22 de dezembro de 2020. Institui o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - PESPDS, do Estado do Acre e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Acre*. Rio Branco, AC, 23 out. 2020. n. 12.948, p. 5-11. Disponível em: <http://www.diario.ac.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ALVARADO, Octavio. *Compendio de administración estratégica*:

pasos para la planificación estratégica corporativa. [S. L.]: Amazon, 2020. 212 p. Edição Kindle.

BAHIA. Secretaria da Segurança Pública. *PLANESP: Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública*. Salvador: EGBA, 2017. 136 p.

BARRET, Richard. *A organização dirigida por valores: liberando o potencial humano para a performance e a lucratividade*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017. 296 p. Tradução de: Caio Brisolla, Roberto Ziemer. Edição Kindle.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, 12 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. *Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social*. Brasília: MSP, 2018. 94 p. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>/view. Acesso em: 21 fev. 2021.

CEARÁ. *Nova Estratégia de Segurança Pública*. 2019. Disponível em: <https://nesp.ceara.gov.br/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 368 p.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento*

estratégico: da intenção aos resultados. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020. 296 p. Edição Kindle.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Para uma Crítica das Críticas ao Discurso dos Direitos Humanos e Fundamentais: da desconstrução do jushumanismo ao jushumanismo crítico. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 01-18, 6 dez. 2015. DOI: 10.26668/indexlawjournals/

2526-0022/2015.v1i1.112. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/download/112/112>. Acesso em: 11 jul. 2021.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Trad. Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social. *Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2019-2022*. Vitória: SESPES, 2019. 72 p.

GOIÁS. Secretaria de Segurança Pública e Justiça. *Plano Estratégico da Secretaria da Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás 2012-2022*. Goiânia: SSPGO, 2012. 118 p.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Segurança Pública. *Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão 2015-2019*. São Luís: SSPMA, 2015. 40 p.

MATO GROSSO. Secretaria de Segurança Pública. Núcleo de Gestão Estratégica. *Planejamento Estratégico da Secretaria de Segurança Pública de Mato Grosso: 2016-2019*. Cuiabá: NGER, 2016. 69 p.

MINAS GERAIS. *Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública: 2017 | 2019*. Belo Horizonte: SESP, 2017. 65p. Disponível em: http://www.seguranca.mg.gov.br/images/2017/Novembro/RELATORIO_SESP_2017_2.pdf. Acesso em: 08 set. 2021.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SANTA CATARINA. *Plano Estadual de Segurança Pública e*

Defesa Social 2018-2028: segurança integrada para a paz social.
Florianópolis: ALESC, 2018. 172 p.

STRECK, Lenio Luiz. Coerência e Integridade. In: *Dicionário de Hermenêutica*. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2017.

TOCANTINS. *Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2019-2029*. Palmas: Governo do Estado do Tocantins, 2018. 68 p.

APÊNDICE

Quadro 3 - Endereços eletrônicos dos sítios das Secretarias Estaduais da Segurança Pública

ITEM	ESTADO	NOME DA SECRETARIA	SÍTIO DA SECRETARIA
01	Acre	SEJUSP - Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública	http://sejusp.acre.gov.br/
02	Alagoas	SSP - Secretaria de Estado da Segurança Pública	http://seguranca.al.gov.br/
03	Amapá	SEJUSP - Secretaria de Justiça e Segurança Pública	https://portaldaseguranca.portal.ap.gov.br/
04	Amazonas	SSP - Secretaria de Segurança Pública	http://www.ssp.am.gov.br/
05	Bahia	SSP - Secretaria da Segurança Pública	http://www.ssp.ba.gov.br/
06	Ceará	SSPDS - Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social	https://www.sspds.ce.gov.br/
07	Espírito Santo	SESP - Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social	https://sesp.es.gov.br/
08	Goiás	SSP - Secretaria de Estado da Segurança Pública	https://www.seguranca.go.gov.br/
09	Maranhão	SSP - Secretaria de Segurança Pública	https://www.ssp.ma.gov.br/
10	Mato Grosso	SESP - Secretaria de Estado de Segurança Pública	http://www.sesp.mt.gov.br/
11	Mato Grosso do Sul	SEJUSP - Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública	https://www.sejusp.ms.gov.br/Geral/seguranca-publica/

ITEM	ESTADO	NOME DA SECRETARIA	SÍTIO DA SECRETARIA
12	Minas Gerais	SEJUSP - Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública	http://www.seguranca.mg.gov.br/
13	Pará	SEGUP - Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social	http://www.segup.pa.gov.br/
14	Paraíba	Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social	https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-seguranca-e-defesa-social
15	Paraná	SESP - Secretaria da Segurança Pública	http://www.seguranca.pr.gov.br/
16	Pernambuco	SDS - Secretaria de Defesa Social	http://www.sds.pe.gov.br/
17	Piauí	SSP - Secretaria de Segurança Pública	http://www.ssp.pi.gov.br/
18	Rio de Janeiro	ISP – Instituto de Segurança Pública	http://www.isp.rj.gov.br/
19	Rio Grande do Norte	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social	http://www.defesasocial.rn.gov.br/
20	Rio Grande do Sul	SSP - Secretaria da Segurança Pública	https://www.ssp.rs.gov.br/inicial
21	Rondônia	SESDEC - Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania	http://www.rondonia.ro.gov.br/sesdec/
22	Roraima	SESP - Secretaria de Estado da Segurança Pública	http://portal.rr.gov.br/index.php/sesp
23	Santa Catarina	SSP - Secretaria de Estado da Segurança Pública	https://www.ssp.sc.gov.br/
24	São Paulo	SSP - Secretaria de Segurança Pública	http://www.ssp.sp.gov.br/
25	Sergipe	SSP - Secretaria de Estado da Segurança Pública	https://www.ssp.se.gov.br/
26	Tocantins	SSP - Secretaria da Segurança Pública	https://www.ssp.to.gov.br/
27	Distrito Federal	SSP - Secretaria de Estado de Segurança Pública	http://www.ssp.df.gov.br/

Fonte: Autores (2021)

Ficha 1 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do

Estado do Acre

ESTADO	ACRE
PLANO	PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL (PESPDS)
VIGÊNCIA	10 ANOS A CONTAR DE 23/12/2020 (DATA DA PUBLICAÇÃO)
VALORES (13)	<ul style="list-style-type: none">• Lealdade• Transparência• Ética• Abnegação• Disciplina• Efetividade• Respeito aos direitos fundamentais• Profissionalismo• Honestidade• Integração• Excelência• Inteligência• Tecnologia da informação

<p>OBJETIVOS/ METAS (13)</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais;2. Reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, prevenir e reprimir situações de exploração sexual (independentemente de gênero) e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do SUSP nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias;3. Enfrentamento às estruturas do crime organizado;4. Aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais;5. Elevar o nível de percepção de segurança da população;6. Fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social;7. Fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos.8. Ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições e explosivos;9. Consolidar em nível legislativo fontes contínuas, previsíveis e suficientes de financiamento das ações de segurança pública e regular, por meio de modelos científicos, a sua utilização;10. Implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, programas e projetos de segurança pública e defesa social, com vistas à elevação da eficiência de atuação dos órgãos operacionais do SUSP;11. Valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário;12. Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública;13. Estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados à prevenção de situação de emergência e desastres.
---	---

Fonte: Compilado de Acre (2020)

Ficha 2 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado da Bahia

ESTADO	BAHIA
PLANO	PLANO ESTRATÉGICO DO SISTEMA ESTADUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA (PLANESP)
VIGÊNCIA	2016 A 2025
VALORES (10)	<ul style="list-style-type: none"> • Servir e proteger • Respeito à vida, à cidadania e aos Direitos Humanos • Honestidade • Integração • Coragem • Aprimoramento Técnico-profissional • Ética • Tradição • Responsabilidade Social • Tecnicidade
OBJETIVOS/ METAS (17)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar a sensação de Segurança Pública; 2. Elevar a credibilidade dos órgãos da Segurança Pública; 3. Estimular a responsabilidade social pela proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente; 4. Desestimular a prática delitiva; 5. Contribuir, decisivamente, para a aplicação da Lei Penal; 6. Elevar a capacidade de produção da prova material; 7. Potencializar as ações policiais preventivas e de polícia comunitária; 8. Ampliar as ações de repressão qualificada ao crime organizado; 9. Aprimorar o sistema de prevenção e respostas às emergências e desastres; 10. Aprimorar a qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão; 11. Aperfeiçoar as práticas de gestão organizacional; 12. Universalizar o emprego de solução de tecnologia da informação e comunicação; 13. Fortalecer a logística e a infraestrutura física necessária ao funcionamento dos órgãos da Segurança Pública; 14. Formar e capacitar profissionais da Segurança Pública; 15. Promover a valorização e a qualidade de vida dos profissionais da Segurança Pública; 16. Fortalecer o sistema de controle, prevenção e repressão aos desvios de conduta e atos ilícitos atribuídos aos profissionais da Segurança Pública; 17. Incrementar a captação de recursos para investimento e custeio, assegurando a transparência e a qualidade no gasto público.

Fonte: Compilado de Bahia (2017)

Ficha 3 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado do Espírito Santo

ESTADO	ESPIRITO SANTO
PLANO	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social
VIGÊNCIA	2019-2022
VALORES (08)	<ul style="list-style-type: none">• Preservação da vida• Respeito ao cidadão e aos direitos humanos• Respeito à legalidade• Valorização, capacitação, vigor físico e saúde dos servidores• Atuação qualificada, integrada e coordenada• Comprometimento com a ética, moralidade e transparência da gestão• Sustentabilidade• Inovação da gestão da segurança pública, defesa social e trânsito
OBJETIVOS/METAS¹ (04)	<ol style="list-style-type: none">1. Reduzir o número de homicídios dolosos;2. Reduzir o número de crimes contra o patrimônio;3. Reduzir o número de vítimas fatais em acidentes trânsito;4. Reduzir o número de desastres e mitigar seus efeitos.

Fonte: Compilado de Espírito Santo (2019)

Ficha 4 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado de Goiás

ESTADO	GOIÁS
PLANO	Plano Estratégico da Secretaria da Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás
VIGÊNCIA	2012-2022
VALORES (07)	<ul style="list-style-type: none">• Inovação• Transparência• Compromisso• Legalidade• Respeito à vida• Técnica• Ética

1 O Estado do Espírito Santo em seu plano estratégico, estabelece diretrizes e desafios, mas não objetivos e metas. Por entender-se semanticamente que diretrizes representa um meio a um fim e que objetivos/metas são esse fim, tomou-se os desafios estratégicos como sendo os objetivos finalísticos do plano.

OBJETIVOS/ METAS (24)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar e fortalecer os mecanismos de transparência e participação social; 2. Ampliar e melhorar a gestão de tecnologia de informação; 3. Aperfeiçoar a normatização e padronizar a atuação das instituições da segurança pública; 4. Aprimorar a gestão administrativa; 5. Fortalecer a imagem institucional; 6. Fortalecer as relações estratégicas; 7. Implantar e implementar a gestão estratégica; 8. Integrar ações e compartilhar informações das instituições de segurança pública; 9. Adequar o efetivo dos órgãos da SSPJ; 10. Aprimorar a aplicação dos recursos; 11. Aprimorar a apuração penal; 12. Aprimorar a formação e a capacitação; 13. Aprimorar a política de gestão de pessoas; 14. Aumentar e diversificar a captação de recursos; 15. Buscar a excelência nas ações de prevenção e eficiência nas respostas às situações de emergência; 16. Incrementar a receita orçamentária da segurança pública; 17. Otimizar o policiamento ostensivo para a atuação preventiva e repressiva; 18. Promover a proteção dos direitos do consumidor com excelência; 19. Valorizar os operadores de segurança pública; 20. Buscar a excelência na custódia e na ressocialização dos apenados; 21. Alcançar excelência na materialização de provas periciais criminais e na identificação civil e criminal; 22. Proporcionar maior segurança para a população; 23. Aumentar a confiança da população em relação às instituições de segurança pública; 24. Reduzir os índices de criminalidade.
--------------------------------------	--

Fonte: Compilado de Goiás (2012)

Ficha 5 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado do Maranhão

ESTADO	MARANHÃO
PLANO	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO MARANHÃO
VIGÊNCIA	2015-2019
VALORES (05)	<ul style="list-style-type: none"> • Ética • Compromisso • Imparcialidade • Legalidade • Inovação

OBJETIVOS/ METAS (08)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modernização e Expansão do Sistema de Segurança Pública; 2. Modernização Tecnológica; 3. Reestruturação e Modernização dos órgãos do Sistema de Segurança Pública; 4. Aprimoramento da Gestão Administrativa; 5. Prevenção a Criminalidade; 6. Aprimoramento da Gestão Estratégica; 7. Repressão a Criminalidade; 8. Valorização e Capacitação dos Profissionais de Segurança Pública.
--------------------------------------	--

Fonte: Compilado de Maranhão (2015)

Ficha 6 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado do Mato Grosso

ESTADO	MATO GROSSO
PLANO	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO
VIGÊNCIA	2016-2019
VALORES (04)	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação • Ética • Excelência na qualidade • Legalidade
OBJETIVOS/ METAS (10)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pactuar políticas que envolvem a segurança pública nas interfaces com os entes municipais, os poderes constituídos e setores organizados da sociedade; 2. Instituir redes de ações de prevenção social da violência e da criminalidade; 3. Elevar a sensação de segurança da população mato-grossense; 4. Elevar a confiança da população mato-grossense nas instituições de segurança pública; 5. Aumentar a capacidade de proteger e de atender os cidadãos pelas instituições de segurança pública; 6. Aprimorar o enfrentamento à criminalidade pelas instituições de segurança pública; 7. Motivar os profissionais das instituições de segurança pública; 8. Reduzir a lacuna infraestrutural das instituições de segurança pública; 9. Dinamizar e integrar os procedimentos de aquisições entre as unidades gestoras e a administração sistêmica da SESP; 10. Fortalecer o sistema de inteligência estadual por meio de formação de uma rede de produção de conhecimento.

Fonte: Compilado de Mato Grosso (2016)

Ficha 7 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado de Minas Gerais

ESTADO	MINAS GERAIS
PLANO	PLANO ESTRATÉGICO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA: 2017 2019
VIGÊNCIA	2017-2019
VALORES (08)	<ul style="list-style-type: none"> • Liderança • Ética • Integração • Inovação • Tecnicidade • Compromisso • Transparência • Participação social
OBJETIVOS/ METAS (23)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expandir e desenvolver ações voltadas para a prevenção à criminalidade, especialmente em territórios de maior vulnerabilidade a crimes e violências e focados em públicos específicos como adolescentes, jovens, mulheres e moradores de áreas nas quais os crimes violentos estão concentrados; 2. Promover ações voltadas para a prevenção do uso nocivo de drogas, em todos os níveis, reduzindo os riscos de danos sociais; 3. Contribuir para a consolidação de uma política criminal de responsabilização penal alternativa ao cárcere, mediante o efetivo monitoramento das Penas e Medidas Alternativas e da qualificação da execução penal via ações e projetos de caráter reflexivo e pedagógico; 4. Promover condições para inclusão social de egressos dos Sistemas Socioeducativo e Prisional, auxiliando no processo de fortalecimento de vínculos comunitários, familiares e sociais e minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos infracionais e agravadas pelo acautelamento; 5. Reduzir o déficit de vagas, por meio da expansão regionalizada do atendimento ao adolescente internado provisoriamente e em cumprimento de Medida Socioeducativa de Internação, Internação-Sanção e Semiliberdade; 6. Promover o atendimento qualificado aos adolescentes do Sistema Socioeducativo, especialmente a partir da sua escolarização, profissionalização, contato familiar, saúde e esporte, eixos estratégicos definidos pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE; 7. Desenvolver intervenções preventivas e de atendimento aos indivíduos lotados ou que perpassam os Sistemas Prisional e Socioeducativo, de forma a interromper a trajetória criminal e infracional correlacionada ao uso de substâncias psicoativas; 8. Integrar estratégia, tática e, operacionalmente, os órgãos de Segurança Pública e a rede de atores que, de modo efetivo, possam contribuir com o objetivo de prevenir e reprimir a criminalidade e a violência;

<p>OBJETIVOS/ METAS (23)</p>	<ol style="list-style-type: none">9. Promover articulações institucionais junto ao Sistema de Justiça e a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE, com vistas a aprimorar a qualidade da aplicação das medidas socioeducativas e do atendimento aos adolescentes;10. Consolidar a estratégia de intersetorialidade da Política sobre Drogas e fortalecer a abordagem transversal dos problemas advindos do uso nocivo de drogas, tanto nas pautas de segurança pública quanto demais áreas setoriais;11. Institucionalizar as políticas públicas da Secretaria, de forma a fortalecer as intervenções realizadas e os resultados alcançados;12. Aprimorar e divulgar os serviços prestados via tridígitos de emergência policial e de bombeiros (190, 193 e 197) e de atendimento e encaminhamento na temática de drogas (155);13. Ampliar, aprimorar e qualificar os atendimentos e intervenções realizados no âmbito das Unidades de Prevenção à Criminalidade, com foco nos serviços prestados e no atendimento ao cidadão;14. Implementar ações para aprimorar o atendimento ao cidadão na prevenção ao uso nocivo de drogas;15. Ampliar os mecanismos de participação social da Política de Prevenção à Criminalidade por meio da mobilização comunitária promovida pelas Unidades de Prevenção à Criminalidade e da criação de espaços e canais de participação efetiva;16. Ampliar e desenvolver o Sistema Integrado sobre Drogas, com vistas a promover a regionalização e institucionalização da Política sobre Drogas, bem como atualizar, consolidar e monitorar diretrizes, estratégias e metas, de maneira participativa junto à população mineira, organizações da sociedade civil, poderes legislativo, executivo e judiciário;17. Fomentar a gestão participativa em Segurança Pública, por meio do incentivo à criação e participação efetiva nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEPs, estabelecendo canais permanentes de interlocução com suas lideranças;18. Fortalecer o Disque Denúncia Unificado – DDU, enquanto instrumento estratégico de participação da população na temática de segurança pública, a partir do recebimento, tratamento e resposta de denúncias anônimas da sociedade;19. Elevar o patamar de produção e compartilhamento de conhecimento no âmbito da SESP;20. Reconhecer e valorizar o servidor, investindo na construção de um corpo técnico efetivo, qualificado e motivado;21. Fortalecer a gestão estratégica e o gerenciamento de projetos e processos;22. Aprimorar a gestão orçamentária e financeira;23. Prover e modernizar a logística e infraestrutura dos serviços prestados.
---	---

Fonte: Compilado de Minas Gerais (2017)

Ficha 8 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado de Santa Catarina

ESTADO	SANTA CATARINA
PLANO	PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
VIGÊNCIA	2018-2028
VALORES (11)	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidade • Transparência • Ética • Efetividade • Respeito aos direitos fundamentais • Profissionalismo • Integração • Proximidade • Inteligência • Inovação • Tecnologia
OBJETIVOS/ METAS (26)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reduzir as mortes violentas: homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte; 2. Reduzir a vitimização de agentes da segurança pública e a letalidade em intervenções policiais; 3. Reduzir a violência contra a Infância e a juventude; 4. Reduzir a violência contra a mulher; 5. Reduzir os crimes praticados pelo preconceito; 6. Reduzir os crimes contra o patrimônio; 7. Reduzir das atividades do crime organizado por meio do combate às facções criminosas e da redução do tráfico de drogas e de armas; 8. Reduzir a atividade criminal nas fronteiras e nas divisas; 9. Coordenar as operações integradas de grande porte 10. Promover a segurança e o enfrentamento à violência no trânsito; 11. Proteger o meio ambiente; 12. Promover ações de fiscalização e de segurança nas áreas de atuação do Corpo de Bombeiros Militar; 13. Promover a articulação interinstitucional com vistas à solução dos problemas de segurança pública; 14. Promover a articulação interinstitucional com a Secretaria de Estado da Defesa Civil – SDC; 15. Promover a articulação interinstitucional com a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania – SJC; 16. Promover a articulação interinstitucional com a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação – SST; 17. Promover a articulação interinstitucional com a Secretaria de Estado da Educação – SED; 18. Promover a articulação interinstitucional com a Secretaria de Estado da Saúde – SES;

OBJETIVOS/ METAS (26)	<ol style="list-style-type: none"> 19. Promover a interação com a sociedade em prol da solução dos problemas de segurança pública; 20. Promover a adequação do efetivo às necessidades da segurança pública; 21. Promover a saúde física, mental e psicossocial dos agentes da segurança pública; 22. Promover a capacitação profissional dos agentes da segurança pública; 23. Realizar os investimentos logísticos, tecnológicos e estruturais necessários às atividades da segurança pública; 24. Promover o desenvolvimento tecnológico das atividades da segurança pública; 25. Promover o aperfeiçoamento da atividade de inteligência na área da segurança pública; 26. Promover o aperfeiçoamento das atividades correcionais e de ouvidoria na área da segurança pública.
--------------------------------------	--

Fonte: Compilado de Santa Catarina (2018)

Ficha 9 – Ficha compilada dos dados analisados referente ao plano estratégico do Estado do Tocantins

ESTADO	TOCANTINS
PLANO	PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
VIGÊNCIA	2019-2029
VALORES (14)	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da Cultura de Paz • Fortalecimento Institucional • Valorização Profissional • Compromisso e Responsabilidade • Pertencimento • Participação Social • Interinstitucionalidade • Engajamento • Inovação • Garantia dos Direitos Humanos • Enfrentamento à violência • Pluralidade • Comunicação • Ética

<p>OBJETIVOS/ METAS (14)</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Diminuir os índices de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI e Crimes Contra o Patrimônio;2. Consolidar a cultura de integração institucional e visão sistêmica entre os órgãos de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Tocantins;3. Implementar um Sistema Integrado de Metas, consolidando a análise criminal como metodologia de gestão para as instituições de Segurança Pública e Defesa Social;4. Consolidar a cultura de planejamento estratégico por meio da implementação de gestões por resultado, evidências e processos no âmbito das instituições de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Tocantins;5. Implementar uma Política de Gestão de Pessoas nas instituições de Segurança Pública e Defesa Social, reconhecendo os profissionais como alicerces das organizações;6. Aprimorar e manter atualizado o parque tecnológico das instituições, viabilizando os insumos necessários a execução das atribuições institucionais;7. Aumentar a sensação de segurança e confiabilidade nas instituições de Segurança Pública e Defesa Social;8. Fortalecer as instâncias de participação social;9. Reduzir os índices de feminicídio e outros tipos de violência contra mulher;10. Reduzir os índices de violência contra quaisquer grupos vulneráveis;11. Facilitar o acesso dos cidadãos aos mecanismos institucionais de garantia de direitos;12. Facilitar o acesso dos cidadãos aos mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos;13. Fomentar a inclusão social e a reduzir os fatores de risco;14. Reduzir as mortes e acidentes de trânsito.
---	---

Fonte: Compilado de Tocantins (2018)

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O(s) autor(es) assegura(m) que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

OLIVEIRA, Rodrigo Tapia Passos de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Objetivos estratégicos e valores institucionais declarados nos planos estratégicos das Seguranças Públicas estaduais brasileiras: um diagnóstico por análise comparada. -, Brasília, vol. 13, n. 7, p. 181-224, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.883>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.



ARTIGOS - TEMAS LIVRES



THE INSTITUTIONALISATION OF THE MULTILATERAL POLICE COOPERATION IN THE AMERICAS: A BOTTOM-UP APPROACH TO THE PATHWAY OF AN INFORMAL GOVERNMENT NETWORK

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO POLICIAL MULTILATERAL NAS AMÉRICAS: UM ENFOQUE DE BAIXO PARA CIMA DO CAMINHO DE UMA REDE GOVERNAMENTAL INFORMAL

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN POLICIAL MULTILATERAL EN LAS AMÉRICAS: UN ENFOQUE DE ABAJO HACIA ARRIBA DE LA TRAYECTORIA DE UNA RED GUBERNAMENTAL INFORMAL

Submitted on: September-18-2020.

Accepted on: May-07-2021.

CARLA MARIA DE OLIVEIRA COSTARDI

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, BOGOTÁ, COLOMBIA

carla.cmoc@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/2620501100314490>

ABSTRACT

The Police Community of America – AMERIPOL was created in 2007, at the 3rd Meeting of Directors, Commanders and Chiefs of Police of Latin America and the Caribbean that took place in Bogotá, Colombia. At the end of this meeting, official delegates of 15 national police institutions signed AMERIPOL's bylaws. This decision led to the creation of a government network with broad cooperation faculties that – even without an international treaty – has operated since 2007 as a multilateral police cooperation mechanism. States did not oppose AMERIPOL, and several international organisations,

the European Union, private actors and police institutions outside the Americas established cooperative alliances with it. The peculiar scenario where police forces – not States – lead the institutionalisation of multilateral police cooperation in the Americas begs the question: is it possible to reconcile the particular political conjuncture of creation and consolidation of AMERIPOL with international law? In this article, I sustain that the harmonisation of that specific political context and legal theory is, indeed, possible by articulating Anne-Marie Slaughter's disaggregated state interpretation of the transnational agency of domestic government institutions with Janet K. Levit's Bottom-Up Approach to International Lawmaking. This theoretical proposition reconciles AMERIPOL's informal origins with the legitimacy needed to participate in any lawmaking process.

KEYWORDS: AMERIPOL; multilateral police cooperation; disaggregated state; government networks; bottom-up approach to international lawmaking.

RESUMO

A Comunidade de Polícias da América - AMERIPOL foi criada em 2007, no 3º Encontro de Diretores, Comandantes e Chefes de Polícia da América Latina e do Caribe, realizado em Bogotá, Colômbia. No final desta reunião, os delegados oficiais de 15 instituições policiais nacionais assinaram os estatutos da AMERIPOL. Esta decisão levou à criação de uma rede governamental com amplas faculdades de cooperação que - mesmo sem um tratado internacional - funciona desde 2007 como um mecanismo de cooperação policial multilateral. Os Estados não se opuseram à AMERIPOL, e várias organizações internacionais, a União Europeia, atores privados e instituições policiais de fora das Américas estabeleceram alianças de cooperação com ela. O cenário peculiar em que forças policiais - não Estados - lideram a institucionalização da cooperação policial multilateral nas Américas levanta a questão: é possível conciliar a conjuntura política particular de criação e consolidação da AMERIPOL com o direito internacional? Neste artigo, sustento que a harmonização desse contexto político com a teoria jurídica é, de fato, possível ao articular a interpretação de Anne-Marie Slaughter sobre a agência transnacional das instituições governamentais nacionais em "Chave do Estado Desagregado com a Abordagem de Baixo para Cima da Construção do Direito Internacional!" de Janet K. Levit. Esta proposta teórica concilia as origens informais da AMERIPOL com a legitimidade necessária para participar em qualquer processo de criação de direito.

PALAVRAS-CHAVE: AMERIPOL; cooperação policial multilateral; estado desagregado; redes governamentais; abordagem de baixo para cima da criação do direito internacional.

RESUMEN

La Comunidad de Policías de América - AMERIPOL fue creada en 2007, en la III Reunión de Directores, Comandantes y Jefes de Policía de América Latina y el Caribe que

tuvo lugar en Bogotá, Colombia. Al final de esta reunión, los representantes oficiales de 15 instituciones policiales nacionales firmaron el estatuto de AMERIPOL. Esta decisión dio lugar a la creación de una red gubernamental con amplias facultades de cooperación que -aún sin tratado internacional- funciona desde 2007 como un mecanismo de cooperación policial multilateral. Los Estados no se opusieron a AMERIPOL, y varias organizaciones internacionales, la Unión Europea, actores privados e instituciones policiales de fuera de las Américas establecieron alianzas cooperativas con ella. El peculiar escenario en el que las fuerzas policiales -y no los Estados- lideran la institucionalización de la cooperación policial multilateral en las Américas plantea la siguiente pregunta: ¿es posible conciliar la particular coyuntura política de creación y consolidación de AMERIPOL con el derecho internacional? En este artículo, sostengo que la armonización de esa coyuntura política específica y la teoría jurídica es, en efecto, posible, articulándose la comprensión de Estado Desagregado de Anne-Marie Slaughter sobre la agencia transnacional de las instituciones gubernamentales nacionales con el enfoque de abajo hacia arriba, de Janet K. Levit, sobre la construcción del derecho internacional. Esta propuesta teórica reconcilia los orígenes informales de AMERIPOL con la legitimidad necesaria para participar en cualquier proceso de construcción del derecho.

PALABRAS CLAVE: AMERIPOL; cooperación policial multilateral; estado desagregado; redes gubernamentales; bottom-up approach to international lawmaking.

INTRODUCTION

“Networked threats require a networked response.”
(SLAUGHTER, 2004, p.2)

The Police Community of America – AMERIPOL was created in 2007, at the 3rd Meeting of Directors, Commanders and Chiefs of Police of Latin America and the Caribbean that took place in Bogotá, Colombia. At the end of this meeting, official delegates of 15 national police institutions signed AMERIPOL’s bylaws¹. Although

1 The following institutions signed the original bylaws: Gendarmería Nacional Argentina (Argentina), Policía Nacional Boliviana (Bolivia), Polícia Federal (Brazil), Policía Nacional de Colombia (Colombia), Carabineros de Chile (Chile), Fuerza Pública de Costa Rica (Costa Rica), Policía Nacional Revolucionaria (Cuba), Policía Nacional de Ecuador (Equator), Policía Nacional Civil (El Salvador), Policía Nacional Civil (Guatemala), Policía Federal de México (Mexico), Policía Nacional del Paraguay (Paraguay), Policía Nacional de Perú (Perú), Policía Nacional (Republica Dominicana) y Policía Nacional del Uruguay (Uruguay). It was also signed by representants of the Canadian Royal Mounted Police (Canada) and of BKA (Germany) as observers (AMERIPOL, 2007).

not a Treaty², in article 1³, the signees manifested the intention of creating the first police cooperation mechanism in the American continent (AMERIPOL, 2007, p. 2). Since then, AMERIPOL has developed a consistent practice of multilateral police cooperation, gaining new members and observers⁴, establishing partnerships with leading international actors in the field of public security and executing coordinated joint operative actions in response to several criminal threats (CASTRO et al., 2018a; INTERPOL, [s. d.]; LA LIGA, 2019).

The creation of AMERIPOL was led by the National Police of Colombia (ATLANTIC COUNCIL, 2019, p. 17; SANTOS, 2008, p. 167-168; U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008, p. 155, 2017, p. 290) and also the first concrete step towards the institutionalisation of multilateral police cooperation in the Americas. Before its creation, the existing structure was mainly limited to the exchange of police intelligence (UGARTE, 2012, p. 180). On the other hand, AMERIPOL's purpose is much more comprehensive: strengthening police cooperation concerning technical-scientific assistance, intelligence and criminal investigation as much as improving strategies of capacity building aiming at the prevention and neutralisation of transnational organised crime (AMERIPOL, 2007, p. 4; SANTOS, 2008, p. 167).

The above-mentioned decision of 15 police institutions to create a government network with broad cooperation faculties resulted in a body that – even without a treaty – has operated since 2007 as a multilateral police cooperation mechanism⁵. States did not oppose

2 Under article 7, letter a, of the Vienna Convention on the Law of Treaties (UNITED NATIONS, 1969), holding full powers is a requirement to commit states into treaties. This means having an express and written delegation of powers. This requirement was not fulfilled by those representing police institutions in the Meeting of Directors of 2017 and, thus, AMERIPOL's bylaws was not regarded as a Treaty.

3 Author's translation from Spanish of AMERIPOL's bylaws', article 1: "The police institutions agree in this Statute on the creation, organisation and functioning of the Police Community of America - AMERIPOL, the first police mechanism to be constituted as a categorical, effective, practical and permanent instrument of cooperation to strengthen police education, doctrine and philosophies on technical-scientific assistance, intelligence and criminal investigation, favouring the prevention and neutralisation of transnational organised crime in the region" (AMERIPOL, 2007, p. 2)

4 In 2020, AMERIPOL has 33 members and 26 observers (AMERIPOL, 2019b).

5 The legal nature of AMERIPOL is still under dispute. However, this issue falls short of this paper, which focuses on providing an account of its process of institutionalisation. To better assess the legal nature of AMERIPOL, a different framework would be needed (mostly a review of international institutional law) and, due to this reason, it shall be explored in another research endeavour for a more precise assessment. Finally, according to the bottom-up approach to international lawmaking,

AMERIPOL, and several international organisations, the European Union, private actors and police institutions outside the Americas established cooperative alliances with it.

The peculiar scenario where police forces – not States – lead the institutionalisation of multilateral police cooperation in the Americas begs the question: is it possible to reconcile the particular political conjuncture of creation and consolidation of AMERIPOL with international law?

In this article, I sustain that the harmonisation of that specific political context and legal theory is, indeed, possible. I start by arguing that – politically – AMERIPOL was initially envisioned to function as an informal government network. While co-existing with more traditional state-to-state associations, government network is “a pattern of regular and purposive relations among like government units working across the borders that divide countries from one another and that demarcate the ‘domestic’ from the ‘international’ sphere” (SLAUGHTER, 2004, p. 14). Slaughter’s government networks concept is political and mainly centred in the development of global governance institutions by actors strongly tied to governmental bureaucracy, but not the State itself. In this sense, AMERIPOL was created and mostly managed by police institutions of different countries to better articulate the cooperation among them. Aiming at enforcing more effectively their national legal system in their territories, its members carry out information exchange, capacity building and create convergence to facilitate cooperation (SLAUGHTER, 2004, p. 171-172).

Applying Slaughter’s political perspective on this case is valuable because it renders a narrative where the foregoing leadership of police institutions do not clash with State’s sovereignty, unlike most approaches to international law. However, it is not suited to provide an account on the process of institutionalisation of multilateral police cooperation in the Americas, a phenomenon with a substantial legal component. Due to this particular trait, I deem it necessary to complement this analysis with a legal framework that could not only accept the findings reached under Slaughter’s government networks

a myriad of actors can be part of this process (LEVIT, 2005, p. 178-179). Therefore, discussing the legal nature of AMERIPOL – apart from unnecessarily expanding the theoretical framework and distracting from the research question – is not mandatory to the scope of this research.

theory, but also complete this discussion – from a legal standpoint – assessing more broadly the very diverse interactions that took place in the creation and consolidation⁶ of AMERIPOL. For that, Janet K. Levit’s Bottom-Up Approach to International Lawmaking provides a more inclusive system of legal analysis (LEVIT, 2005, p. 125-126).

To accomplish this objective, in the second section, I advance on the study of this process. The central argument is that AMERIPOL is the result of a bottom-up international lawmaking process because it is possible to gather and present sufficient evidence that it fulfils the necessary conditions outlined in Janet K. Levit’s writings. To support this assertion, it is necessary to analyse the traits of the actors involved just as much as the practices and behaviours that compose it because ‘[b]ottom-up lawmaking, like transnational legal process, is a process-oriented theory’ (LEVIT, 2005, p. 181).

To conclude this introduction, the discussion held in this paper is relevant both empirically and theoretically. In fact, the case of AMERIPOL is useful to provide both Slaughter’s and Levit’s theory with empirical evidence and, therefore, strengthen their academic pertinence. From this perspective, Slaughter’s thesis will be nourished by the factual particularity materialised in the growing influence of both state and non-state outsiders in what was, at first, an informal network of governmental officials. Although this hybridisation⁷ of actors is theoretically mentioned in her work, the author herself acknowledges the need of good empirical evidence to prove to what extent “convergence has actually resulted from network activity” (SLAUGHTER, 2004, p. 177).

Meanwhile, the very actors that seemed natural protagonists in Slaughter’s view are the ones that pose a challenge to Levit’s Bottom-Up Approach to International Lawmaking, since past studies using this framework have mostly involved private actors leading the process⁸. Therefore, this article contributes to providing empirical

6 The expression “creation and consolidation of AMERIPOL” denotes two stages of the case study. I find it important to differentiate them because the actors involved in the first stage – the “creation” – were the police institutions who, in the stage of “consolidation”, were actively joined by other actors, as it will be further described.

7 In this article, I consider *hybridisation of actors* the fact that actors of different natures influenced the phenomenon.

8 “Some have described bottom-up lawmaking as lawmaking by private parties, and top-down

evidence from governmental actors' engagement or – at least – from hybrid actors' involvement in the bottom-up process of international lawmaking.

Lastly, it is noteworthy that the process under study has been effective and resulted in the establishment of a real and functioning institution of multilateral police cooperation, one that was born as an informal governmental network but matured enough to seek international legal personality by means of negotiating a constitutive treaty, a process currently being pushed by actors other than the unitary State, but pursuing their support. This exact route from informality to a desired formality is also what makes this an unlikely case under both theories, as obtaining international legal personality and being regulated by treaties are not the usual path to transnational informal government networks that have been originated from the bottom-up by domestic government institutions, mostly based on practices and informal codes (LEVIT, 2005, p. 173; SLAUGHTER, 2004, p. 33).

1. GOVERNMENT NETWORK: A COMMON GROUND TO AMERIPOL'S DAILY PRACTICE AND ORIGINS

According to Anne-Marie Slaughter (2004), scholar discussions about globalisation have focused on two major shifts: “from national to global and from government to governance”. But she stresses that “they have paid far less attention to the third shift, from the unitary state to the disaggregated state” (SLAUGHTER, 2004, p. 12).

This third shift is of special interest to the case of AMERIPOL because it provides a framework where the circumstances of its creation do not clash with State's sovereignty. Slaughter (2004, p. 12) portrays the *disaggregated state* as “the rising need for and capacity of different domestic government institutions to engage in activities beyond their borders, often with their foreign counterparts”, as opposed to the traditional unitary State. To this author, “States still exist in this world; indeed, they are crucial actors. But they are ‘disaggregated’. They relate to each other not only through the Foreign Office, but also through regulatory, judicial, and legislative channels” (SLAUGHTER, 2004).

lawmaking as lawmaking by government actors” (LEVIT, 2005, p. 129).

The disaggregated state supposes a profound change in the social construction of the traditional conception of the State – unitary – in order to better comprise the daily reality of the disaggregated practice of State affairs, in which domestic government institutions and a diversity of actors partake in the composition of State's interests (BERMAN, 2012, p. 63; KEOHANE; NYE, 2012, p. 29). Besides, this shift has the virtue of exposing a long-standing conflict between theory and reality when it comes to the unitary conception of State and its respective exercise of sovereignty, since “[i]nternational lawyers and international relations theorists have always known that the entities they describe and analyse as ‘states’ interacting with one another are in fact much more complex entities” (SLAUGHTER, 2004, p. 12).

One of the reasons why Slaughter (2004, p. 32) criticises the unitary perspective of the State is because this particular approach obliterates the highly diverse cluster of institutions responsible for the government. In this sense, she states that:

The old model of the international system assumes unitary states that negotiate formal legal agreements with one another and implement them from the top down, with a great emphasis on verification and enforcement. The new model advanced here assumes disaggregated states in which national government officials interact intensively with one another and adopt codes of best practices and agree on coordinated solutions to common problems—agreements that have no legal force but that can be directly implemented by the officials who negotiated them. (SLAUGHTER, 2004, p. 263)

From the perspective of the disaggregated state⁹, the creation of AMERIPOL is an enigma that begins to make sense; it ceases to be a Frankensteinian intervention of police institutions in international law and global governance. Put simply, AMERIPOL is the result of

⁹ , Slaughter is not alone interpreting the effects of globalisation as disaggregating. Saskia Sassen (2008, p. 423), when historically examining sovereignty, argues: “As the unitary character of the nation-state becomes disaggregated, even if only partially, sovereign authority is itself subject to partial disaggregations”. In the same sense, Keohane & Nye (2012, p. 28) argue that “[t]he multiple channels of contact found in complex interdependence are not limited to nongovernmental actors. Contacts between governmental bureaucracies charged with similar tasks may not only alter their perspectives but lead to transgovernmental coalitions on particular policy questions. To improve their chances of success, government agencies attempt to bring actors from other governments into their own decision-making processes as allies”.

the constant interaction of domestic government institutions (police forces) with their foreign counterparts, that coalesce through an informal agreement (AMERIPOL's Bylaws), to tackle common problems—notably transnational organised crime.

It is important to note that, in the context of disaggregated states, the domestic government institutions are still the State while interacting with their foreign counterparts. Conversely, if the result of this interaction is a government network, this new body is an instrument of global governance, created by these domestic government institutions (hence, the State disaggregated) to address common problems cooperatively. This instrument of global governance – or the government network – belongs to all members; it cannot be confused with the State anymore.

Through Slaughter's viewpoint, police institutions of different countries relating to one another to create AMERIPOL were States themselves interacting; a true expression of the disaggregation of State affairs in action, where police forces represented the State. But the resulting body of this interaction, AMERIPOL, is not the State anymore. It is an instrument of global governance, to be used by its members to handle the problems that motivated the creation of this network.

In my opinion, Slaughter's political concept of government networks based on the disaggregated state provides a common ground to start solving the puzzle of the process of institutionalisation of the multilateral police cooperation in the Americas. By recognising the disaggregated practices of State affairs, this approach imprints legitimacy on the cooperative interaction among police institutions of the Americas that characterises AMERIPOL. Through this lens, domestic government institutions are allowed to transnationally interact with their counterparts to address common problems in an informal and agile manner, forming government networks and exercising global governance instead of global government.

This framework, therefore, as it stamps AMERIPOL with the political nature of a government network, it has the virtue of granting political validation to its creation and daily practice. But, as said be-

fore, in this particular case, it lacks the legal instruments to explain the process of institutionalisation of the multilateral police cooperation in the Americas. Also, it prioritises the agency of government institutions and – in the case of AMERIPOL – there were many different actors involved. For this reason, in the next section, this case will be observed from a legal standpoint, one that can accept the findings under Slaughter's approach and is able to fill in the legal gap in the analysis of this case.

2. THE INSTITUTIONALIZATION OF MULTILATERAL POLICE COOPERATION THROUGH THE LENS OF THE BOTTOM-UP APPROACH TO INTERNATIONAL LAW

In recent years there has been a discussion around who can participate in the creation of international law and how. While classic legal scholarship has tried to hold a close grip on the actors involved with a top-down state-led approach¹⁰, the increasing role of a multiplicity of real-life actors involved in global governance (civil society, private sector, think tanks and even domestic bureaucrats, among others) has made it difficult to keep those doors closed.

Scholars have sought to explain this phenomenon from different perspectives, and, among them, two approaches have gained notoriety in defining the role that actors other than the unitary State can have in the creation and consolidation of international law. Even though each one refers to different types of actors and processes, the similarities of their names have caused some confusion. To avoid this problem, in this section, I will first briefly present and differentiate *International Law from Below* from *Bottom-up Approach to International Lawmaking*, to then focus on dissecting the necessary conditions to consider a process bottom-up lawmaking.

International Law from Below was conceived – in the context of the Third World Approaches to International Law – by Balakrishnan Rajagopal (FALK; RAJAGOPAL; STEVENS, 2008; FITZGERALD et al., 2018; RAJAGOPAL, 2003, 2005, 2006, 2012,

¹⁰ For an example of a modern take on this approach, see *The Limits of International Law* (GOLDSMITH; POSNER, 2005).

2013). He emphasises the empowering of social movements as actors that use multidimensional strategies to reduce the power asymmetry among state and non-state actors, aiming at a legal transformation *from below*. Such change occurs “when we focus on the lived experience of ordinary people with international law when they encounter international institutions, frame their demands in international legal terms, and network for influencing international or domestic policy” (RAJAGOPAL, 2003, p. xiii). According to this author, the transformation *from below* is achieved by *resistance*, understood as “not merely always a reaction to hegemony, but is, in fact, a complex multitude of alternative visions of social relationships and, therefore, of human history” (RAJAGOPAL, 2003, p. 10). Hence, the approach *from below* carries within it a historic struggle to overcome power asymmetry among players, in such a way that traditionally weaker actors can defend their own agenda in the international arena. There is, indeed, a solid vindictory blueprint in it.

Bottom-up Approach to International Lawmaking has in Janet K. Levit (2005, 2007, 2008) its most prominent scholar. Instead of power struggle, it favours the outcome of a spontaneous process in which, although *from the bottom*, actors do not consider themselves coming *from below*. From the bottom – in this approach – is a way of classifying all those actors that are not the all-mighty State impersonated (or the unitary State) and, therefore, it does not imply a dominance-resistance duality, as it does in the *International Law from Below*. On the contrary, even very powerful players, such as multinational corporations, can partake in bottom-up lawmaking processes. In fact, Levit has directly addressed the distinction between *from below* and *from the bottom*: “Instead (. . .) bottom-up lawmaking refers to a process whereby discrete groups of transnational practitioners translate their practices and customs into code-like rules that ultimately harden into law” (LEVIT, 2005, p. 129).

As a result, *from the bottom* indicates that those actors do not have international legislative powers as the State does, but have the influence to transform practices and customs into soft law that, with time, produces hard legal results. In short, *Bottom-up International*

Lawmaking has more to do with the process¹¹ observed and the results obtained than with the vindication of rights.

Bearing this in mind and using the tools provided by Janet K. Levit's Bottom-up Approach to International Lawmaking, by confronting them to the evidence gathered about the process of institutionalisation of multilateral police cooperation in the Americas through (AMERIPOL's creation and consolidation) I aim at assessing if the aforementioned process can be classified as bottom-up. But before rendering this analysis, it is mandatory to describe the conditions to identify a bottom-up lawmaking process.

To single out those conditions, I will use two of Janet K. Levit's concepts of Bottom-up International Lawmaking. The first one refers to the process itself: "[f]undamentally, bottom-up international lawmaking is a soft, non-choreographed process that produces hard legal results" (LEVIT, 2005, p. 129). The second one is functional to put into evidence the kind of actors admitted:

Private parties, nongovernmental organisations (NGOs), and/or mid-level technocrats coalesce around shared, on-the-ground experiences and perceived self-interests, "codifying" norms that at once reflect and condition group practices. Over time, these informal rules embed, often unintentionally, in a more formal legal system and thereby become "law". (LEVIT, 2007, p. 395)

From the concepts above, a process of creation of international law is bottom-up if: (i) the actors driving it do not have international legal personality and can be of diversified nature, (ii) it is a non-choreographed and soft process, and (iii) it produces hard legal results. In other words, if a phenomenon fulfils these requirements, it should be considered a bottom-up international lawmaking process.

In the following subsections, after a brief account of what each condition states, I will contrast the existing evidence about the creation and consolidation of AMERIPOL with the condition debated. With this, the aim is to verify if the process of creation and consolida-

11 "Bottom-up lawmaking, like transnational legal process, is a process-oriented theory" (LEVIT, 2005, p. 181)

tion of AMERIPOL complies with all conditions to be classified as bottom-up international lawmaking.

2.1 POLICE INSTITUTIONS DO NOT POSSESS INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY

When Levit (2005, p. 178-179) asserts that this process can be triggered by a myriad of actors, she implies that these actors are not the State. This is the reason why the first condition states that the actors driving bottom-up international lawmaking processes do not have international legal personality and can be of diversified nature.

In that regard, Roland Portman (2010, p. 8-9) explains:

[...] international personality not only denotes the quality of having rights and duties as well as certain capacities under the law, but that it also includes the competence to create the law. This association of international personality with law-creation is an effect of there being no centralised legislator in the international legal system as opposed to municipal private law where the creation of law lies in the competence of centralised state power (and consequently is not exercised by the legal persons of private law).

According to Portman, the direct effect of not having international legal personality is not having the formal capacity of creating law. Otherwise, it would be top-down lawmaking, just as States do with the international legal instruments available to them.

Police institutions do not hold international legal personality; they do not have formal competence to create international law. Traditionally, only States¹² have *erga omnes* international legal personality and, in different degrees of rights and obligations, some other subjects of international law might be entitled to it too¹³ (SHAW, 2017, p. 195-263).

12 “[T]he state’s legal subjectivity is premised on the fiction that it, too, is a person (‘an international legal person’), and legal relations among states are modelled on those that govern interactions among individuals in their private capacity (the so-called private law analogy of international law)” (RUSKOLA, 2016, p. 145).

13 The discussion about which actors and to what extent they have, or not, international legal personality is far from being pacified. This is the reason William T. Worster (2016, p. 208) states that “[a]lthough some schools of thought suggest that once an entity is identified as a legal person, it enjoys that personality in an objective, *erga omnes* manner, actual practice is more equivocal, and

Concerning police institutions, they are an indissociable part of the States' executive branch and, as such, scholars have never posed them – or any other domestic government institution, for that matter – as a legitimate international person, one with legislative powers as much as rights and duties. Not even Anne-Marie Slaughter, whose approach to government networks and the disaggregated state was debated in the previous section, said so. Hence, theoretically, according to the first necessary condition stated above, police institutions could drive bottom-up international lawmaking processes.

This first necessary condition is of particular significance to the study of the case of AMERIPOL because the agency of police institutions was decisive in the creation of it, and – along with the agency of other actors – this process was forged ahead to the consolidation of this network of multilateral police cooperation.

Also, this first condition is closely related to a central aspect of bottom-up international lawmaking: the diversity of actors that it comprises. While identifying a variety of actors that were admitted in lawmaking processes by different approaches to international law¹⁴,

many non-state actors exist as quasi-persons or hybrid entities that blur the distinctions. These entities are considered international legal persons for some purposes but not others, or only in relation to certain actors but not others. Thus, within the category of non-state actors, a challenge of personality fragmentation exists: identifying which actors are international legal persons vis-a-vis existing legal persons and for which purposes they can be treated as international legal persons⁷.

Martin Shaw (2017, p. 260) also uncovers the state of uncertainty that international legal personality holds: "The above survey of existing and possible subjects of international law demonstrates both the range of interaction upon the international scene by entities of all types and the pressures upon international law to come to terms with the contemporary structure of international relations. The International Court clearly recognised the multiplicity of models of personality in stressing that 'the subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights'. There are, however, two basic categories – objective and qualified personality. In the former case, the entity is subject to a wide range of international rights and duties, and it will be entitled to be accepted as an international person by any other international person with which it is conducting relations. In other words, it will operate *erga omnes*."

In the same direction, but particularly about international organisations, Jan Klabbers (2002, p. 3) contends that "the law of international organisations is still somewhat immature. We lack a convincing theory on the international legal personality of international organisations, to name just one thing. Moreover, if an international organisation fails to meet its legal obligations, we are not at all sure as to whether and in what circumstances it can be held responsible, let alone whether its member states incur some responsibility as well".

14 Janet K. Levit builds her International Bottom-up Lawmaking Approach to International Lawmaking after reviewing and critically comparing different approaches to international law, such as: Public International Law, Transnational Legal Process, Transgovernmental Networks, Private Lawmaking, Global Legal Pluralism and New Haven School of Law (LEVIT, 2005).

Levit (2005, p. 178-179) concluded that, in fact, it was key to the bottom-up approach the assumption that “on-the-ground practices of a myriad of transnational actors (private individuals, corporations, and highly specialised governmental technocrats) are constitutive of law”.

In specific regard to the agency of domestic government officials, Levit (2008, p. 62) made it clear that “one of the defining features of bottom-up lawmaking is that the law-makers (...) tend to be non-state actors and career civil servants rather than elected politicians”. Also, she elucidates a common misconception about this process:

Some have described bottom-up lawmaking as lawmaking by private parties, and top-down lawmaking as lawmaking by government actors. (...) This Article deliberately steers clear of that usage, recognising, as shown herein, that government actors can engage in bottom-up lawmaking, which is one of the important but unstated insights of transgovernmental network theories. (LEVIT, 2005, p. 129)

Notwithstanding the favourable theoretical settings described above, it is an unexpected finding to see police institutions contribute to the construction of international law from the bottom. Despite the hierarchical and highly rigid character of these institutions, they created law (mostly soft law) through the performance of actions that resulted not only in the creation of an informal transnational government network named AMERIPOL but also in the set of norms that regulate how its members interact and cooperate.

The perception that this case is an unlikely outcome stems, mostly, from the notion of that only States can fully intervene and interrelate in the international arena. Such an understanding (based on the unitary view of the State) brings forth the distorted notion that police institutions should only carry out orders and meticulously follow the chain of command rather than, like in this instance, transnationally network with their counterparts to engage on actions that fulfil their common regional purpose of neutralising criminality.

The perception depicted above is a good example of the bias Slaughter pointed out, which lies in the fact that analysing the transnational agency of domestic government institutions through the lens of the unitary State can handicap the scrutiny of real-life phenomena. With that in mind, she states:

Abandoning that fiction [the unitary State] and making it possible to see and appreciate these networks is particularly important in a world confronting both the globalisation paradox—needing more government but fearing it at the global level—and the rising importance of nonstate actors in the corporate, civic, and criminal sectors. (SLAUGHTER, 2004, p. 32)

From my point of view, the practical and very much rooted existence of AMERIPOL cannot be dismissed. The motors that made AMERIPOL gain traction in the international arena were the practices and behaviours promoted primarily by the police forces, and, in the end, it was those actions that have sustained its existence. Moreover, no evidence supports the presumption that the creation and consolidation of AMERIPOL was an exercise of insubordination of police institutions, one that could threaten statehood and, therefore, endorse their exclusion of bottom-up processes. On the contrary, the transparency of this process allowed several international actors to approach AMERIPOL and be involved with it as observers, public and private partners in the fight against organised crime and even as donors of technical cooperation to strengthen the institutional structure of AMERIPOL¹⁵.

Therefore, to domestic government institutions that daily face the consequences of globalisation in their own territory (police institutions included), one possible way around the traditional international lawmaking process may be the bottom-up approach because it provides an alternative way to give input on decisions that might deeply impact the accomplishment of their institutional mission, especially when in accordance to the national interests. In that respect, Berman (2012, p. 63) affirms: “international, transnational, and non-state norms can affect what nation-states view to be ‘in their interest’ and can empower actors within bureaucracies to pursue agendas that

15 Cooperation agreements, Memoranda of Understanding and Letters of Intention have been signed with: Organization of American States – OAS, European Union, International Atomic Energy Agency – IAEA, INTERPOL, EUROPOL, National Police Corps of Spain, Iberoamerican School of Police (IBERPOL, in Spanish), Liga de Fútbol Profesional - LA LIGA, Police Educational Internationalization Network (RINEP, in Spanish), among others (CASTRO et al., 2018b, 2018a, 2018c; INTERPOL, [s. d.]; LA LIGA, 2019). The European Union upholds two technical assistance programmes that foster the institutional strengthening of AMERIPOL directly (EL PAcCTO - Support to Ameripol Programme) and indirectly (EL PAcCTO – Police Cooperation) (EL PACCTO, [S.l.]: [s. n.]).

might not otherwise have been available” The creation and consolidation of AMERIPOL was nothing more than the legitimate, bottom-up exercise of this faculty by police institutions of the Americas, in a demonstration that despite not bearing international legal personality, police institutions were able to create law from the bottom when creating AMERIPOL and its own set of governing norms.

2.2 THE CREATION AND CONSOLIDATION OF AMERIPOL WAS AN UNCHOREOGRAPHED, SOFT PROCESS

The second condition states that bottom-up international lawmaking is a non-choreographed, soft process. To Levit (2008, p. 65), these processes are: “messy and unpredictable in its spontaneity”. She also explains that “[w]hereas top-down lawmaking (. . .) is a process of law internalised as practice, bottom-up lawmaking is a soft, unchoreographed pattern of practices externalised as law” (LEVIT, 2007, p. 395). In essence, it means that bottom-up international lawmaking is a spontaneous process with no specific set of rules (hence, soft), which expected result is to develop a pattern of practices that are externalised as law.

With the intention of better illustrating the opposite of a spontaneous process, Levit (2008, p. 56) reminds that “[b]ottom-up lawmaking is thus the antithesis of top-down lawmaking. It is not the world of jet-setting diplomats or Rose Garden signing ceremonies”. Top-down processes are usually “open with diplomats at majestic negotiating tables, secluded in remote yet pristine locations, wrangling politely over the text of a treaty. The climaxes are photo-opportunity events – a treaty-signing ceremony or the founding of a new institution” (LEVIT, 2005, p. 126). On the contrary, “[b]ottom-up lawmaking also begins with a type of messy spontaneity absent from formal treaty mechanisms” (LEVIT, 2005, p. 177).

The creation and consolidation of AMERIPOL was, indeed, a spontaneous, soft process. The participation of so many actors is one indication of that because those involved were either not subjected to the rules of traditional lawmaking or chose not to act by them. Therefore, the actions that will be presented next, despite contributing to the creation and consolidation of AMERIPOL, do not follow any

particular route; still, ended up resulting in a network of multilateral police cooperation.

One of the actors whose actions were not consistent with the traditional international lawmaking was, surprisingly, the State. Firstly, it is essential to point out that, even though States have not signed AMERIPOL's bylaws (police directors did) and have not yet enticed any concrete action to formally recognise this body, not one American State protested or presented a persistent objector¹⁶ against the creation of AMERIPOL. On the contrary, several acts performed by the States represented in AMERIPOL could be interpreted as a symbolic endorsement to its existence and activities, contributing to its *de facto* consolidation in the international arena. This kind of agency is not expected from the States. Despite bearing international legal personality, oddly enough, high officials chose to follow a non-traditional path of recognition when concerning AMERIPOL.

An example is the executive order of appointment of AMERIPOL's liaison officers, an act usually signed by Presidents, ordering their officials to represent their States before AMERIPOL (BRASIL, 2018; PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL PERÚ, 2016)¹⁷. Another example of the symbolic approval and recognition of AMERIPOL was the speech given by the former President of Chile, Michelle Bachelet, at the 10th AMERIPOL Summit, where she compares AMERIPOL's mission to that of EUROPOL and INTERPOL (BACHELET, 2017, p. 2). Also of great symbolism is the participation of the President of Panama in the 9th AMERIPOL Summit (EFE, 2016). Those actions reflect an unusual path States took to recognise *de facto* and enforce the existence and operation of this network of multilateral police cooperation.

Just as unlikely and unusual course of action of the diplomatic channels, though very symbolic, was the participation of Ambassadors in official public events of AMERIPOL. Ambassadors – as Head of a Diplomatic Mission – represent the States to which they belong

16 Persistent objector is the international legal instrument available to the State to manifest, via protest, its opposition to being bound to a customary international rule (SHAW, 2017, p. 90)

17 There are more executive orders signed by Presidents regarding AMERIPOL. In future field work, these documents will be properly collected, catalogued and presented as evidence.

(UNITED NATIONS, 1961). In a very brief account, there were Ambassadors present at the inauguration of AMERIPOL's Headquarters (AMERIPOL, 2019a), in the Annual Summits of AMERIPOL (AMERIPOL, 2018; EFE, 2016; EMBAJADA DE ECUADOR EN MEXICO, 2015) and, more recently, at Videoconferences held to address the COVID19 (YBANEZ, 2020). However, the most symbolic act from an Ambassador was perhaps when the Ambassador of Brazil received the office of the Executive Secretariat of AMERIPOL on December 6th, 2018 (BARBOSA, 2018), representing not only the Brazilian Federal Police but also Brazil itself.

It is also absolutely necessary to recall that, during the 2018 AMERIPOL Summit, Ministers responsible for public security¹⁸ signed the **Reinforced Police Cooperation Agreement Against Organized Crime, also known as *Buenos Aires Agreement***. **This inter-ministerial agreement, of operative nature**, established rules to the multilateral police cooperation against organised crime, notably authorising the creation of a shared database¹⁹ with personal data of criminals, crimes as well as criminal organisations and approving the establishment of joint investigation teams among the signees²⁰ (CONVENIO DE COOPERACIÓN POLICIAL REFORZADA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, 2018). The *Buenos Aires Agreement* is the first multilateral international instrument of this nature in the Americas and, in addition to providing joint operative tools to the signees, it appointed AMERIPOL as the depositary of this agreement. Also, AMERIPOL is responsible for storing, securing and managing the information fed into the database.

Although it was not a constitutive treaty of AMERIPOL, it is clear that the *Buenos Aires Agreement* had the effect of indirectly bestowing not only symbolical acquiescence to the existence of AMERIPOL, but also a *de facto* recognition of its value as the articulator of multilateral police cooperation in the Americas. After all, allowing a transnational government network to manage, secure and store national information in a database is, most certainly, a manifestation of trust in AMERIPOL by the signing States.

18 In 2018, Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador and Panama signed the Buenos Aires Agreement. Later, Dominican Republic, Paraguay and Colombia also adhered to this instrument.

19 This database was named SIPA and stands for AMERIPOL's System of Police Information.

20 Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Panama, Paraguay and the Dominican Republic.

The role of the European Union (EU) is too to be recognised as crucial in this process. The EU has long acknowledged the need to strengthen a capable partner in the Americas in order to establish with it effective channels of cooperation against the crimes that usually begin in this continent, but profoundly affect Europe, such as drug trafficking, people smuggling, counterfeit, terrorism, among others. In that regard, since 2010, the EU has continuously funded projects of technical assistance to AMERIPOL, the Support to AMERIPOL programme. These ventures had the underlying objective of developing a reliable partner in the Americas with whom its institutions of criminal prosecution (EUROPOL and EUROJUST) could securely exchange operative information and establish joint investigation teams to tackle transnational crime affecting both regions (SÁNCHEZ; FIAPP, 2015; MARICA, 2017).

Again, the actions of the EU regarding AMERIPOL were conducted mostly via development aid programmes coordinated by the European Commission's Department for International Cooperation and Development (EL PACCTO, [s. d.]; EUROPEAN COMMISSION, [s. d.]). The institutional strengthening objective of these aid programmes, in the case of AMERIPOL, were not simply altruist; the EU supported the consolidation of a credible partner to engage transnational cooperation to cope with matters that affect both regions. So much that EUROPOL has recently recognised AMERIPOL as the regional police cooperation organisation for strategic cooperation in the Americas (EUROPOL, 2018b, p. 43).

The signing of the aforementioned *Buenos Aires Agreement* is probably the most concrete result of the European effort. An unpredicted effect of it is that AMERIPOL's database (SIPA) is being built (and EU financed) to have complete compatibility with EUROPOL Information System (EIS) (FIAPP, 2020). These European actions are, definitely, unchoreographed moves towards the consolidation and expansion of AMERIPOL when compared to those official channel instruments that are certainly available to the EU, but not put into action.

AMERIPOL has also received *de facto* recognition from governmental institutions and international agencies in different ways.

One of them is through the signing of memoranda of understanding²¹ with important global actors in both public and private sectors related to public security. AMERIPOL is also seen as the representative of the American bloc of police institutions on several occasions²², such as in the Dialogues on the design of an effective multilateral police structure against global threats (INTERPOL, 2019, 2020). Also, in The White House's (2011, p. 23) *Strategy to combat transnational organised crime*, to strengthen cooperation with AMERIPOL, referred to as international police organisation, is one of the actions recommended.

From the depiction above, it is possible to infer that those actions were not planned and executed to obtain the result of granting AMERIPOL the status of a formal international organisation. Most of the practices and behaviours were triggered by the virtuous cycle²³ that was implemented through the very practices and behaviours that preceded them. There were no specific rites or set of rules established. As actors approached AMERIPOL and perceived it as a transnational government network that, somehow, could contribute to their own agenda, new relationships and practices were established. And the result was a soft, messy, unpredictable and spontaneous process that reinforced the consolidation of it brick by brick.

21 Cooperation agreements, Memoranda of Understanding and Letters of Intention have been signed with: Organization of American States – OAS, European Union, International Atomic Energy Agency – IAEA, INTERPOL, EUROPOL, National Police Corps of Spain, Iberoamerican School of Police (IBERPOL, in Spanish), Liga de Fútbol Profesional - LA LIGA, Police Educational Internationalization Network (RINEP, in Spanish), among others (CASTRO et al., 2018; INTERPOL, [s. d.]; LA LIGA, 2019). The European Union upholds two technical assistance programmes that foster the institutional strengthening of AMERIPOL directly (EL PACCTO - Support to Ameripol Programme) and indirectly (EL PACCTO – Police Cooperation) (EL PACCTO, [s. d.]). According to preliminary interviews, MOUs are being negotiated with the International Committee of the Red Cross, Transnational Alliance against Illicit Trade – TRACIT and with the European Anti-fraud Office – OLAF.

22 AMERIPOL has led and taken part of a number of international operations tackling international criminality, as well as participated in important events regarding the design of public security measures (AMERIPOL, 2019b; Agustín Larre, 2019; CASTRO et al., 2018; COMERCIO, 2019; BONFANTE, 2019; EFE, 2018; EFE, 2018b; EUROPOL, [s. d.]; EL COMERCIO, 2019; INSIGHT CRIME, 2013; INTERPOL, 2019; INTERPOL, [s. d.]; LA LIGA, 2019; LA VANGUARDIA, 2019; COUZENS, 2018; HOMELAND SECURITY TODAY, [s. d.]; LA CAPITAL, 2020; MARY, 2020; ORTIZ, 2019).

23 “In a positive feedback loop, a trend gives rise to forces which increase the trend (. . .) A positive feedback loop can be called a virtuous cycle if it reinforces a desirable trend” (WEBEL; GALTUNG, 2007, p. 189).

2.3 THE PROCESS OF CREATION AND CONSOLIDATION OF AMERIPOL PRODUCED HARD LEGAL RESULTS

Finally, the third condition states that bottom-up international lawmaking is a process that presents hard legal results. This means that, through consistency and broad acceptance of a soft norm, it becomes part of the legal systems affected by the lawmaking community, domestically or internationally²⁴. When referring to this particularity, Janet K. Levit (2008, P. 56) conveyed:

bottom-up transnational lawmaking joins two interrelated sub-processes: 1) an informal process of norm creation and 2) a hardening process, whereby official legal systems embed such informal norms, either at the prompting of the informal group or because the norms offer attractive legal solutions to collective action problems. While the first necessarily precedes the second, the two processes become inextricably linked in a loop of interpretation, assessment, and alignment.

To this author, one of the characteristics that indicates hard legal results is that “as bottom-up lawmaking processes produce soft norms that evolve into hard law, the rules tend to impact groups beyond the original rule-makers, thereby triggering demands for expanded participation.” (LEVIT, 2005, p. 203). Therefore, the broader the community that accepts and behaves accordingly to the soft norms²⁵, the harder the results are.

In the previous sections, although non-exhaustively, a quite thorough description of the practices and behaviours that supported AMERIPOL’s creation and consolidation was made. This depiction was able to provide evidence that, with time, the increasing interest of actors that were not part of the 2007 bylaws entailed a series of multi-actors practices that, combined, resulted in the consolidation of

24 “[O]ver the course of these bottom-up lawmaking exercises, soft instruments frequently hardened into some type of law, either international law (i.e., a treaty or international agreement) or domestic law (generally a statute or judicial rule of decision).” (LEVIT, 2005, p. 172-173)

25 Complementing this view, Andrew Guzman (2002) claims that to exist and continue operational, soft law – other than not being formally recognised as international law – demands commitment and compliance of those that are their addressees (GUZMAN, 2002, p. 1881-1883).

AMERIPOL as the [un]official²⁶ network of multilateral police cooperation in the Americas.

Also, the growing representativity of AMERIPOL in the global arena, already described in this article, can indicate the increasing acceptance of the soft norm that multilateral police cooperation in the American continent should be enforced and operationalised mainly through AMERIPOL²⁷. This high compliance, or the consistent embedment of this fundamental soft norm in the practice and behaviours of a broader community of actors (not only the original bylaws' signees, but every other actor that established cooperative alliances with AMERIPOL), is, indeed, the hard legal result of this process.

Especially regarding the role of compliance, Levit (2005) explains that “[i]n a bottom-up approach to international lawmaking, rules emerge from the practices of group members. (...) The primary determinant of compliance becomes the extent to which an ongoing lawmaking process accurately reflects the practices and preferences of the group members” (p. 193). In other words, the expansion of actors that accept the fundamental soft norm of a particular lawmaking group and behave accordingly represents the hard legal results expected in this process. And this is precisely the interaction that can be observed in the process of creation and consolidation of AMERIPOL.

It is noteworthy that the group of actors that comply with the hardened soft rules of AMERIPOL has substantially increased when compared to the police forces that signed AMERIPOL's bylaws in 2007. In this context, this network enables the daily exchange of information between members, observers and partners, promoting the fight against organised crimes in the Americas as well as in other continental blocs, with the establishment of joint investigation teams and with the coordination of simultaneous operative actions among all those actors (COUZENS, 2018; EL COMERCIO, 2019a; LA VANGUARDIA, 2019). In addition, AMERIPOL has led and par-

26 Here, -is used to convey that, up to now, AMERIPOL is an informal government network.

27 Along with this fundamental soft norm (multilateral police cooperation in the American continent should be enforced and operationalised mainly through AMERIPOL) a number of other rules have been created, especially regarding its internal functioning and relationship with third parties. The acceptance of the primary soft norm implies that the expanded community also accepts the other rules, that basically regulates the object of the primary soft norm.

ticipated in several international operations to tackle organised crime, which also involved a myriad of actors (AMERIPOL, 2019b; BONFANTE, 2019; COUZENS, 2018; EFE, 2018; EL COMERCIO, 2019a, 2019b; EUROPOL, 2018b; HOMELAND SECURITY TODAY, [s. d.]; INSIGHT CRIME, 2013; LA CAPITAL, 2020; LA LIGA, 2019; LA VANGUARDIA, 2019; LARRE, 2019; MARY, 2020; ORTIZ, 2019).

As part of its mission of providing technical assistance and reducing asymmetries among its members, AMERIPOL has recently organised events - in partnership with the EU's Support to AMERIPOL programme - for the promotion of best practices regarding COVID-19, with the participation not only of members and observers but also public and private international actors²⁸ related to health and public security (AMERIPOL.ORG, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d; YBANEZ, 2020).

In addition, although formal hard international law is not the objective of a bottom-up lawmaking process (hard legal result is, instead), it is important to convey that AMERIPOL is also tracking in that direction. As mentioned in the previous section, in 2018, the *Buenos Aires Agreement* was signed, binding eight American countries²⁹ (CONVENIO DE COOPERACIÓN POLICIAL REFORZADA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, 2018). This single event consubstantiates by itself one good example of the real hardening of the soft norms that involved AMERIPOL because, at least to the signing countries, AMERIPOL is now a legal entity in charge of building a database of criminals personal data, just as criminal organisations operative and intelligence information³⁰. By using the tools stipulated in this agreement, it is also in charge of articulating more concrete actions of multilateral police cooperation against organised crime in the Americas.

28 The following actors took part in these events: EUROPOL, INTERPOL, International Committee of the Red Cross, Transnational Alliance against Illicit Trade - TRACIT, European Anti-fraud Office - OLAF, Spanish National Police, Italian Ministry of the Interior, University of Alcalá de Henares, among others (AMERIPOL.ORG, 2020a, 2020c, 2020b, 2020d; YBANEZ, 2020).

29 Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Panama, Paraguay and the Dominican Republic.

30 The information that is to compose the SIPA database is strategic to the public security of those countries and its leak could affect their active strategy of neutralising the criminal organisations in their territory. Therefore, entrusting AMERIPOL with this mission is a recognition not only of its existence, but also of its reliability.

Nonetheless, the *Buenos Aires Agreement* is not an isolated event. With the technical assistance of the EU-Support to AMERIPOL programme, a group of Brazilian and Argentinean experts drafted the Constitutive Treaty of AMERIPOL. Since 2019, through the initiative of police institutions of the Americas, it is being negotiated by the Foreign Relations Ministries (BRASIL, 2019). This particular initiative – even if not yet concretised – can also be considered a strong indication of the hardening of AMERIPOL’s soft norms, since it evidences that this informal network has gained sufficient political influence to propose its own legal institutionalisation before the Foreign Relations Ministries of the States represented in it.

The pursue of a formal constitution via Treaty is also the result of AMERIPOL’s acknowledgement of the importance of the State as the most relevant actor of the international arena, despite being disaggregated (SASSEN, 2003, p. 1148; SLAUGHTER, 2004, p. 5). Just as AMERIPOL matures its role as an informal transnational network, the ambition of cooperating by exchanging – in an accountable manner – reliable information about criminal activity and, more than that, engaging in joint investigation teams to better tackle transnational crime, falls short of its current institutional modelling. Therefore, seeking a formal constitution via a Treaty is the materialisation of this ambition, one that also provides it with a structure that enables protection from political shifts and ensures a more transparent public accountability system.

The result of this endeavour, if AMERIPOL is to remain an informal government network or to become a treaty-based organisation, is yet to be known. Anyway, it is clear that the process of creation and consolidation of AMERIPOL produced hard legal results.

3. CONCLUSION

The first section of this article was dedicated to illustrating the effect of globalisation on States, through the lens of Anne-Marie Slaughter’s disaggregated state and government network. In short, this political approach defies the unitary notion of the State and contends that the reality of the State’s functioning in the international arena is

much more complicated. As such, the establishment of transnational government networks composed by domestic government institutions is a pattern of global governance by which those officials can articulate cooperation to attack common problems. In particular, stamping AMERIPOL with the political nature of a government network through this approach supports the legitimacy of its creation and daily practice.

Also, it was thoroughly debated that the process of creation and consolidation of AMERIPOL is full of important events and practices that are consistent with Levit's bottom-up approach to international lawmaking. They were initially led by police institutions but, with time, what was initially a group of domestic national institutions transformed itself in a much broader community composed of members and observers of AMERIPOL, as well as public and private actors that associated themselves to this network. That had the effect of hardening the fundamental soft rule that regulated this group: multilateral police cooperation in the American continent should be enforced and operationalised mainly through AMERIPOL.

The articulation of Slaughter's disaggregated state interpretation of the transnational agency of domestic government institutions with Levit's Bottom-Up Approach to International Lawmaking, also, had the effect of providing a more grounded reading of the events that led to the creation and consolidation of AMERIPOL. This theoretical proposition reconciles AMERIPOL's origins with the legitimacy needed to participate in any lawmaking process. As a government network that – politically – is the outcome of the will of the disaggregated state, the process of institutionalisation of multilateral police cooperation in the Americas is rendered legitimate and, therefore, legally explained by the bottom-up approach.

There is still much to be studied about AMERIPOL and its processes. In future research endeavours, it is yet to be better assessed not only the institutional legal nature of AMERIPOL but also the mechanisms that guided this process, so that the pathway of institutionalisation of the multilateral police cooperation in the Americas can be better described and explained.

BIOGRAFIA DA AUTORA:

AUTHOR'S BIOGRAPHY:

CARLA MARIA DE OLIVEIRA COSTARDI

GRADUATED IN LAW FROM THE UNIVERSITY OF SÃO PAULO,
SÃO PAULO/SP, BRAZIL.

MASTER'S STUDENT IN INTERNATIONAL AFFAIRS AT
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. DOCTORAL
STUDENT IN LEGAL SCIENCES AT THE JAVERIANA
UNIVERSITY.

RESEARCHER AT THE RESEARCH GROUP ON SOCIAL JUSTICE,
GENERAL LEGAL THEORY AND POLITICAL THEORY AT THE
FACULTY OF LEGAL SCIENCES OF THE
PONTIFICAL UNIVERSIDAD JAVERIANA.

FEDERAL POLICE CHIEF.

REFERENCES

AMERIPOL.ORG. 2/3 *El debate entre las policías de las Americas fomentado por l experiencia transmitida por @policia de España*, PJ de Portugal y Ministerio del Interior de Italia @Viminale y con representación de la @Minseg de Argentina y DEVCO-UE. Todos unidos contra e. [s. l.], 2020a. Disponible em: <https://twitter.com/AmeripolOrg/status/1258411647472930817>.

AMERIPOL.ORG. 1/2 *@AmeripolOrg y @jolitaEU #DEVCO*, por medio del SUPPORT TO AMERIPOL, realizan videoconferencia de gran alcance con más de 900 participantes directos. Prevención en riesgos labores policiales y policías científicas. [s. l.], 2020b. Disponible em: <https://twitter.com/AmeripolOrg/status/1258410221728346115?s=20>.

AMERIPOL.ORG. *@AmeripolOrg y SUPPORT TO AMERIPOL-UE convocan a las próximas videoconferencias relacionadas al COVID-19*. [s. l.], 2020c. Disponible em: <https://twitter.com/AmeripolOrg/status/1254888791497682946?s=20>.

AMERIPOL.ORG. *Con expertos en los temas de lucha contra la desinformación (FAKE-NEWS) y el cibercrimen, funcionarios de @policia y con apoyo del proyecto support to AMERIPOL*

#UniónEuropea brinda cátedra magistral a más de 800 participantes de vídeo conferencia. [s. l.], 2020d.

AMERIPOL. ¿QUIÉNES INTEGRAN AMERIPOL?. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20162&folderNode=20127. Acesso em: 2 jun. 2020.

AMERIPOL. Estatuto de AMERIPOL. [S. l.], 2007.

AMERIPOL. Acta de la XI Cumbre del Consejo de Directores de AMERIPOL - Buenos Aires 2018. In: 2018, *Anais [...]*. [S. l.: s. n.].

AMERIPOL. *HISTORIA - AMERIPOL*. [s. l.], 2019a. Disponível em: [http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20088&folderNode1=26017&folderNo de1=26028](http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20088&folderNode1=26017&folderNode1=26028). Acesso em: 7 maio. 2019.

AMERIPOL. *AMERIPOL : organismos observadores*. [s. l.], 2019b. Disponível em: http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20117&folderNode=26028&folderNo de1=28002. Acesso em: 7 maio. 2019.

ATLANTIC COUNCIL. *The untapped potential of the US-Colombia Partnership: Creating a Modernized Plan for the Bilateral Relationship* INDEPENDENT TASK FORCE REPORT. [S. l.: s. n.].

BACHELET, Michelle. Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, al asistir a la 10° Cumbre AMERIPOL, reunión del Consejo de Directores de la Comunidad de Policías de América. In: 2017, Santiago de Chile. *10 Cumbre AMERIPOL*. Santiago de Chile: [s. n.], 2017. p. 1–4. Disponível em: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/uploads/2017/10/oct242017arm-10-cumbre-ameripol.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BARBOSA, Tony Gean. *Discurso durante cerimônia de posse da Polícia Federal do Brasil na Secretaria Executiva da AMERIPOL*. [S. l.: s. n.].

BERMAN, Paul Schiff. *Global legal pluralism: a jurisprudence of law beyond borders*. [S. l.]: Cambridge University Press, 2012. E-book.

BONFANTE, Daniel Arias. *Más de 50 capturados en operativo contra el contrabando en varios país* | RCN Radio. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.rcnradio.com/internacional/mas-de-50-capturados-en-operativo-contra-el-contrabando-en-varios-paises>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. MINISTERIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. *PORTARIA Nº 172, DE 18 DE OUTUBRO DE 2018 - Imprensa Nacional*. [S. l.: s. n.]. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46221293/do2-2018-10-22-portaria-n-172-de-18-de-outubro-de-2018-46221119. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Brasil firma acordo de cooperação policial na América Latina*. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1552489857.59>.

CASTRO, Viviana et al. *Vías de reconocimiento internacional y búsqueda de la personalidad jurídica de la Comunidad de Policías de las Américas – AMERIPOL - DOCUMENTO FINAL*. 2018a. - Universidad Externado de Colombia, [s. l.], 2018.

CASTRO, Viviana et al. *Vías de reconocimiento internacional y búsqueda de la personalidad jurídica de la Comunidad de Policías de las Américas – AMERIPOL - PRIMER PRODUCTO*. 2018b. - Universidad Externado de Colombia, [s. l.], 2018.

CASTRO, Viviana et al. *Vías de reconocimiento internacional y búsqueda de la personalidad jurídica de la Comunidad de Policías de las Américas – AMERIPOL - SEGUNDO PRODUCTO*. 2018c. - Universidad Externado de Colombia, [s. l.], 2018.

Convenio de cooperación policial reforzada contra la delincuencia organizada. Buenos Aires: 2018.

COUZENS, Gerard. *British drugs baron who was in “top ten most investigated villains in Europe” is jailed for 15 years on the Costa Blanca*. [s. l.], 2018. Disponível em: <https://www.thesun.co.uk/news/7734056/brian-charrington-trial-jailed-drugs-villain-europe/>. Acesso em: 27 fev. 2020.

EFE. *Policías de América piden redoblar lucha contra la corrupción*

entre agentes | México | Edición América | Agencia EFE. [s. l.], 2016. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/mexico/policias-de-america-piden-redoblar-lucha-contra-la-corrupcion-entre-agentes/50000545-3049244>. Acesso em: 2 jun. 2020.

EFE. *Policías de América Latina firman un convenio apoyado por la UE contra el crimen organizado. [s. l.], 2018.* Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/politica/policias-de-america-latina-firman-un-convenio-apoyado-por-la-ue-contra-el-crimen-organizado/20000035-3708435>. Acesso em: 25 out. 2019.

EL COMERCIO. *Así fue la detención de los ciclistas del Kuota. [s. l.], 2019a.* Disponível em: <https://www.elcomercio.es/deportes/ciclismo/detencion-ciclistas-kuota-20190925110024-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>. Acesso em: 27 fev. 2020.

EL COMERCIO. *Países latinoamericanos ratifican el convenio cooperativo de lucha contra crimen trasnacional en Ecuador. [s. l.], 2019b.* Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/paises-latinoamericanos-ratifican-convenio-cooperativo.html>. Acesso em: 25 out. 2019.

EL PACCTO. *Ameripol. [s. l.], [s. d.].* Disponível em: <https://www.elpaccto.eu/en/scope-of-action/ameripol/>. Acesso em: 22 fev. 2020a.

EL PACCTO. *Police Cooperation. [S. l.]: [s. n.].* Disponível em: <https://www.elpaccto.eu/en/scope-of-action/police-cooperation/>. Acesso em: 22 fev. 2020b.

EMBAJADA DE ECUADOR EN MEXICO. *Ameripol condecora a Ministro del Interior de Ecuador con “Gran Orden de Plata”. [s. l.], 2015.* Disponível em: <https://mexico.embajada.gob.ec/ameripol-condecora-a-ministro-del-interior-de-ecuador-con-gran-orden-de-plata/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *Department for International Cooperation and Development. [S. l.]: [s. n.].*

EUROPOL. *Europol Programming Document 2019-2021. [S. l.: s. n.].* Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_programming_document_2018-2020.pdf. Acesso em: 21 jul. 2020a.

EUROPOL. *141 arrested in worldwide crackdown on airline fraud | Europol*. [s. l.], 2018b. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/141-arrested-in-worldwide-crackdown-airline-fraud>. Acesso em: 7 maio. 2019.

FALK, Richard; RAJAGOPAL, Balakrishnan; STEVENS, Jacqueline. *International Law and the Third World: Reshaping Justice*. [S. l.]: Routledge, 2008. *E-book*.

FIIAPP. *Latin America closes ranks on organised crime*. [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.fiiapp.org/en/noticias/america-latina-cierra-filas-contra-el-crimen-organizado/>.

FITZGERALD, Oonagh *et al.* *Reshaping Trade through Women's Economic Empowerment*. [S. l.], 2018.

GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. *The Limits of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005. *E-book*.

GUZMAN, Andrew T. A Compliance-Based Theory of International Law. *California Law Review*, [S. l.], v. 90, n. 6, p. 1823–1888, 2002. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/calr90&div=54>

HOMELAND SECURITY TODAY. *Global Action Against Airline Fraud Detains 140* – HOMELAND SECURITY TODAY. [S. l.]: [s. n.]. Disponível em: <https://www.hstoday.us/channels/global/global-action-against-airline-fraud-detains-140/>. Acesso em: 27 fev. 2020.

INSIGHT CRIME. *LatAm Police Help Catch Top British Narco*. [s. l.], 2013. Disponível em: <https://www.insightcrime.org/news/brief/latam-police-help-catch-top-british-narco/>. Acesso em: 25 out. 2019.

INTERPOL. *Our partnerships with regional policing bodies*. [S. l.]: [s. n.]. Disponível em: <https://www.interpol.int/en/Our-partners/Our-partnerships-with-regional-policing-bodies>. Acesso em: 22 fev. 2020.

INTERPOL. *Dialogue on an effective multilateral policing architecture against global threats*. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Dialogue-on-an-effective-multilateral-policing-architecture-against-global-threats>. Acesso em: 12 set. 2019.

INTERPOL. *International policing at the crossroads of health and security*. [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/International-policing-at-the-crossroads-of-health-and-security>. Acesso em: 2 jun. 2020.

YBANEZ, Ignacio. *Excelente reunión organizada por @AmeripolOrg para abordar cuestión de desinformación y ciber crimen en tiempos del COVID19. Reforzando la cooperación entre la Unión Europea y nuestros socios Americanos. Juntos podemos. @ELPAcCTO @FIAPP @policia @policiaf*. [s. l.], 2020. Disponível em: <https://twitter.com/IgnacioYbanez/status/1250479718866006016>.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 4th editio ed. Boston: Longman, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315231372>

KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. *E-book*.

LA CAPITAL. *Una cumbre antiterrorista con la mira puesta en Caracas y Teherán*. [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.lacapital.com.ar/el-mundo/una-cumbre-antiterrorista-la-mira-puesta-caracas-y-teheran-n2558519.html>. Acesso em: 27 fev. 2020.

LA LIGA. *LaLiga and Ameripol partner to tackle crime and violence in football*. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://newsletter.laliga.es/global-futbol/laliga-ameripol-partner-to-tackle-crime-and-violence-in-football/rrss>. Acesso em: 25 out. 2019.

LA VANGUARDIA. *La operación antidopaje en Asturias salpica a 6 ciclistas y a un exdirectivo*. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.lavanguardia.com/vida/20190925/47631359008/la-operacion-antidopaje-en-asturias-salpica-a-6-ciclistas-y-a-un-exdirectivo.html>. Acesso em: 25 out. 2019.

LARRE, Agustín. *16 países de Latinoamérica se coordinan para luchar contra el crimen organizado - Noticias Infodefensa América*. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.infodefensa.com/latam/2019/06/27/noticia-paises-latinoamerica-coordinan-luchar-contra-crimen-organizado.html>. Acesso em: 27 fev. 2020.

LEVIT, Janet Koven. A bottom-up approach to international lawmaking: The tale of three trade finance instruments. *Yale Journal*

of *International Law*, [S. l.], v. 30, p. 125–209, 2005. Disponível em: <http://www.bemeunion.org.uk/Beme%2520Union%2520Yearbook%25202004.pdf>

LEVIT, Janet Koven. Bottom-up International Lawmaking: Reflections on the New Haven School of International Law. *Yale Journal of International Law*, [S. l.], v. 32, p. 393–420, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>

LEVIT, Janet Koven. Bottom-Up Lawmaking: The Private Origins of Transnational Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 49–73, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.2979/gls.2008.15.1.49>. Acesso em: 9 maio. 2019.

MARICA, Andreea. Unión Europea Y Latinoamérica : Cooperación Estratégica en el ámbito de la seguridad. *Revista Electrónica Iberoamericana*, [S. l.], v. 11, p. 1–18, 2017. Disponível em: <https://doi.org/1988-0618>

MARY, Gonzalo. *Argentina y la UE acercan posturas en cooperación policial dentro del programa Paccto - Noticias Infodefensa América*. [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.infodefensa.com/latam/2020/01/25/noticia-argentina-acercan-posturas-cooperacion-policial-dentro-programa-paccto.html>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MINISTERIO DE GOBIERNO DE ECUADOR. *Ministro del Interior inauguró VII Cumbre de Ameripol, este martes en Quito*. [s. l.], 2014. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=IV5zO2MNeiE&feature=emb_logo. Acesso em: 1 jun. 2020.

ORTIZ, Sara. *El crimen organizado infunde temor y los países se unen para combatirla | El Comercio*. [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/crimen-organizado-seguridad-ameripol-combate.html>. Acesso em: 27 fev. 2020.

PORTMANN, Roland. *Legal Personality in International Law*. [S. l.]: Cambridge University Press, 2010. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL PERÚ. *Resolución Suprema n° 178-2016-IN* 2016. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/designan-oficial-de-enlace-ante->

la-comunidad-de-policias-de-resolucion-suprema-n-178-2016-in-1391743-8/. Acesso em: 2 jun. 2020.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. *International Law from Below*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. *E-book*.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. The role of law in counter-hegemonic globalization and global legal pluralism: lessons from the Narmada Valley struggle in India. *Leiden Journal of International Law*, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 345–387, 2005.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. Counter-hegemonic international law: rethinking human rights and development as a Third World strategy. *Third World Quarterly*, [S. l.], v. 27, n. 5, p. 767–783, 2006.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. International law and its discontents: Rethinking the Global South. In: 2012, *ASIL Annual Meeting Proceedings*. : JSTOR, 2012. p. 176–181.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. Right to development and global governance: old and new challenges twenty-five years on. *Hum. Rts. Q.*, [S. l.], v. 35, p. 893, 2013.

RUSKOLA, Teemu. China in the Age of the World Picture. In: ORFORD, Anne;; HOFFMANN, Florian (org.). *Oxford Handbook of the Theory of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016. *E-book*.

SÁNCHEZ, Rubén; FIIAPP. *Estudio sobre Ameripol: perspectiva histórica y de futuro*. Madrid: [s. n.], 2015. Disponível em: www.fiiapp.org. Acesso em: 2 jun. 2020.

SANTOS, Juan Manuel. *Memorias al Congreso 2007-2008*. [s. l.], 2008. Disponível em: https://www.mindefensa.gov.co/itj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/MEMORIAS-2007-2008.pdf. Acesso em: 28 set. 2020.

SASSEN, Saskia. *The State and Globalization: Denationalized Participation*. [S. l.: s. n.] Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=&AN=edshol.hein.journals.mjil25.45&site=eds-live>

SASSEN, Saskia. *Territory, authority, rights : from medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press, 2008. *E-book*.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 8th Editio ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781316979815>

SLAUGHTER, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004. *E-book*.

THE WHITE HOUSE. *Strategy to combat transnational organized crime*. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-ocgs/legacy/2011/08/31/08-30-11-toc-strategy.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Country Reports on Terrorism 2007*. [S. l.: s. n.].

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Country Reports on Terrorism 2016*. [S. l.: s. n.].

UGARTE, José Manuel. APUNTES Y PROPUESTAS PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE INTELIGENCIA. *Revista Política y Estrategia*, [S. l.], n. 120, p. 153–199, 2012. Disponível em: <https://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/108>

UNITED NATIONS. *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 1987. [S. l.: s. n.], p. 1–18.

UNITED NATIONS. *Vienna Convention on the Law of Treaties*. [S. l.: s. n.]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

WEBEL, Charles; GALTUNG, Johan (org.). *Handbook of Peace and Conflict Studies*. London and New York: Routledge, 2007. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203089163>

WORSTER, William Thomas. Relative International Legal Personality of Non-State Actors. *Brook Journal of International Law*, [S. l.], v. 42, n. 1, p. 207–273, 2016.

ADDITIONAL INFORMATION AND AUTHOR'S DECLARATIONS

(*scientific integrity*)

Acknowledgement: This work was supported by the Brazilian Federal Police, process number 08455.017372/2017-95.

Conflict of interest declaration: the author confirms that there are no conflicts of interest in conducting this research and writing this article.

Declaration of authorship: all and only researchers who comply the authorship requirements of this article are listed as authors; all coauthors are fully responsible for this work in its entirety.

Declaration of originality: the author assures that the text here published has not been previously published in any other resource and that future republication will only take place with the express indication of the reference of this original publication; he also attests that there is no third party plagiarism or self-plagiarism.

HOW TO CITE (ABNT BRAZIL):

COSTARDI, Carla Maria de Oliveira. The institutionalisation of the multilateral police cooperation in the americas: a bottom-up approach to the pathway of an informal government network. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, vol. 13, n. 7, p. 227-262, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.799>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

A INFLUÊNCIA DA OPERAÇÃO MÃOS DADAS NA IMAGEM INSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

THE INFLUENCE OF OPERATION HANDS HELD ON THE INSTITUTIONAL IMAGE OF THE SANTA CATARINA MILITARY POLICE

LA INFLUENCIA DE LA OPERACIÓN MANOS DADAS EN LA IMAGEN INSTITUCIONAL DE LA POLICÍA MILITAR DE SANTA CATARINA

Submetido em 03 de janeiro de 2020.

Aceito em 20 de maio de 2021.

VINÍCIUS PAULO DA SILVA COSTA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC,
FLORIANÓPOLIS/SC, BRASIL

viniciuspcosta@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2268-7355>

ALINE REGINA SANTOS

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC,
FLORIANÓPOLIS/SC, BRASIL

aline.santos@udesc.br

 <https://orcid.org/0000-0001-9116-9247>

JULIANE PIERRI ARDIGO

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC,
FLORIANÓPOLIS/SC, BRASIL

juh.pierri@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-8113-7313>

RESUMO

As pesquisas de imagem em organizações públicas têm aumentado de frequência em anos recentes, devido a percepção de que uma boa imagem exerce influência na reputa-

ção de uma organização perante seu público-alvo. No setor público, pesquisas de imagem contribuem para tomada de decisão, principalmente no que tange à comunicação, beneficiando os cidadãos que utilizam os serviços prestados. Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi analisar a imagem da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) na comunidade Vila União, após a introdução da Operação Mãos Dadas (OMD). A pesquisa desenvolvida possui caráter exploratório, qualitativo e quantitativo. A coleta de dados quantitativos foi realizada pela aplicação de um questionário *survey* em uma amostra de moradores da Vila União. Os resultados mostram que o impacto da operação na imagem percebida da PMSC pelos moradores da região foi positivo, visto que houve indicação de melhora na avaliação de quatro critérios (segurança da comunidade, qualidade de vida, convivência com a PMSC e confiança da PMSC), depois da implementação da OMD.

PALAVRAS-CHAVE: imagem corporativa; Polícia Militar; reputação institucional; credibilidade institucional; percepção de segurança.

ABSTRACT

Researches about public organizations' image are increasing in recent years due to the perception that a good image can influence the organization's reputation to its stakeholders. In the public field, image studies contribute to the organization's decision-making process, mainly regarding communication aspects, benefiting those citizens that are public service users. In this regard, this study aims to analyze the PMSC's image among the Vila União community after they introduced the "Operation Hands Held". This research is exploratory, qualitative and quantitative. The quantitative data gathering was done through a survey with a sample from the Vila União community. The results show that the operation had a positive impact in the perceived image of the PMSC by inhabitants of the community, since they indicated that the current situation, after the OHH was implemented, is better when analyzing four variables (community safety, quality of life, coexistence with PMSC and trust in PMSC).

KEYWORDS: corporate image; Military Police; institutional reputation; institutional credibility; security perception.

RESUMEN

Las pesquisas de imagen sobre las organizaciones públicas están aumentando en los últimos años debido a la percepción de que una buena imagen puede influir en la reputación de la organización ante sus grupos de interés. En el ámbito público, los estudios de imagen contribuyen a la toma de decisiones de la organización, principalmente en los aspectos comunicativos, beneficiando a los ciudadanos que son usuarios de los servicios públicos. En este sentido, este estudio tiene como objetivo analizar la imagen de la PMSC en la comunidad de Vila União después de que se inició la "Operación Manos Dadas". Esta inves-

tigación es exploratoria, cualitativa y cuantitativa. La recolección de datos cuantitativos se realizó a través de una encuesta con una muestra de la comunidad de Vila União. Los resultados muestran que la operación tuvo un impacto positivo en la imagen percibida de la PMSC por los habitantes de la comunidad, ya que indicaron una mejor evaluación de cuatro criterios (seguridad comunitaria, calidad de vida, convivencia con la PMSC y confianza en la PMSC) después de la implementación de la OMD.

PALABRAS CLAVE: imagen corporativa; Policía Militar; reputación institucional; credibilidad institucional; percepción de seguridad.

1. INTRODUÇÃO

Pesquisas de imagem são comumente usadas em organizações de caráter privado, porém sua aplicação não é restrita a esse grupo, portanto podem ser aplicadas a outros setores (SCHULER; TONI, 2015). A ampla utilização de tais pesquisas no meio empresarial está relacionada com o fato de que se considera a imagem corporativa como um recurso estratégico capaz de melhorar o posicionamento da organização por meio da melhoria de desempenho (GOMES; SAPIRO, 1993). A gestão da imagem corporativa é uma forma de atrair os *stakeholders*, sendo um recurso necessário em um cenário de alta competitividade (BARICH; KOTLER, 1991 apud GOMES; SAPIRO, 1993).

Gomes e Sapiro (1993) afirmam que os clientes em potencial possuem uma imagem mental acerca da organização, seja essa referente ao fornecedor como um todo ou a qualidade de seus produtos e serviços, bem como de outras facetas do negócio. De acordo com os autores, a empresa que consegue obter uma boa imagem colhe resultados positivos em diversos campos, tais quais a gestão de talentos e fidelização dos consumidores. Portanto, independente do tamanho de uma empresa, investir numa boa imagem torna-se uma vantagem competitiva. Corroborando com isso, Lamons (1992 apud GOMES; SAPIRO, 1993) aponta que a gestão da imagem corporativa contribui para que a organização obtenha uma reputação favorável junto ao mercado, de forma que a empresa colha os resultados positivos com a obtenção de lucros crescentes e alta participação no mercado.

A formação da imagem institucional é um processo considerado multidimensional (SANTOS *et al.*, 2019), no qual participam

as crenças, experiências, valores e personalidade de cada indivíduo (GOMES; SAPIRO, 1993). Conforme apontado por Gomes e Sapiro (1993), as crenças podem influenciar a imagem que um indivíduo tem de uma corporação de forma distorcida e estereotipada. Ao mesmo tempo em que as crenças podem ter um papel negativo na formação mental de uma imagem corporativa, elas podem determinar a confiabilidade das marcas e das organizações, conforme apontado pelos autores. Tal fato evidencia a necessidade de uma organização alcançar um posicionamento favorável de sua imagem em relação às crenças de seu público-alvo.

Ainda que a temática “imagem corporativa” esteja fortemente relacionada com o meio empresarial, esse assunto está ganhando corpo no âmbito das organizações públicas. A prática de pesquisa de marketing de imagem voltada ao setor público é relevante no sentido de melhorar o relacionamento dessas instituições com o cidadão. Nesse sentido, a organização deve estar disposta a promover mudanças de atitudes, comportamentos, procedimentos e hábitos, principalmente os referente aos procedimentos de comunicação interna e externa, a fim de se beneficiar dos resultados da pesquisa.

Dentre as publicações acadêmicas recentes que abordam o tema de imagem corporativa no setor público está o trabalho de Souza (2016), que teve como objeto de pesquisa a análise do entendimento sobre o Tribunal de Contas segundo a visão dos cidadãos de Curitiba. Outra publicação sobre a mesma temática é o de Santos *et al.* (2017), no qual os autores buscaram descobrir a percepção da imagem das ouvidorias públicas de Florianópolis pelos seus cidadãos.

Considerando a relevância da temática “imagem institucional” para organizações públicas, o presente trabalho tem como objetivo analisar a imagem da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) no conjunto habitacional Vila União após a introdução da “Operação Mãos Dadas” (OMD), sob a ótica do marketing institucional. A temática imagem corporativa associada à Polícia Militar mostra-se relevante, uma vez que a atividade policial, segundo Silva (2020, p. 125), é muitas vezes vista como uma “ação repressiva e sancionadora frente aos desarranjos sociais que brotam da sociedade”. Para o autor

“Essa visão deturpada sobre a atividade policial, que a tem

como uma função estatal meramente reativa já não tem mais razão de ser nos tempos atuais, uma vez que decorre de um modelo obsoleto de segurança pública que já não condiz com a arquitetura funcional que as constituições democráticas deram às polícias.” (SILVA, 2020, p. 125)

Consoante com a abordagem desta pesquisa, Silva (2020) propõe que a atividade policial adote uma postura de gestão de conflitos presentes nas comunidades – assim como feito na Operação Mãos Dadas, analisada nesta pesquisa. Assim, para alcançar o objetivo proposto, se fez necessário: identificar a confiança da comunidade Vila União na PMSC antes e depois da OMD, verificar o conhecimento da comunidade sobre a OMD e identificar associações de palavras com a operação e com a PMSC.

A Polícia Militar é uma organização pública que visa manter a ordem e a segurança dos cidadãos. Ainda assim, conforme Loader (1999), a partir da inversão de poderes na cultura do consumo, estando este nas mãos dos consumidores, emerge uma discussão acerca da “mercantilização da polícia”. Tal fato tem implicações na organização interna desta instituição, como a adoção de termos de mercado na estrutura interna, bem como no posicionamento frente ao mercado emergente de segurança privada.

Loader (1999) aponta que existem três principais desdobramentos da mercantilização da polícia pública. O primeiro se refere à transformação da gestão para um formato mais parecido com o dos negócios. O segundo está relacionado com o consumismo no qual a sociedade está imersa. Nesse sentido, o público que é atendido pelos serviços prestados pela segurança pública, passa a ser visto como um consumidor. É interessante que essa nova orientação, ancorada na lógica do consumo, sugere a adoção de consultas públicas aos cidadãos e utilização de pesquisas de satisfação com o objetivo de compreender melhor as necessidades da população em relação à polícia, bem como para saber o que as pessoas pensam da instituição – ou seja, a imagem e reputação corporativa. Por fim, o terceiro desdobramento da mercantilização da polícia se refere ao gerenciamento e promoção de sua imagem através de canais e de departamentos de relações públicas próprios com profissionais capacitados para atuar na comunicação.

A OMD é caracterizada por associar ações preventivas e de intervenção social a fim de levar o bem-estar social para comunidades com alto índice de criminalidade associado à atuação de facções criminosas, buscando agir de maneira preventiva para a redução desses índices (MACHADO, 2018). A Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) classificou a região como uma área de interesse social (FLORIANÓPOLIS, 2006). A Vila União foi criada, por iniciativa da PMF, a partir da junção de comunidades rivais entre si, sendo, desde sua gênese, um local de disputas de facções relacionadas com o narcotráfico (SILVA, 2010). A composição do conjunto habitacional combinada com os problemas sociais enfrentados pela comunidade levou à intervenção da PMSC através da OMD.

Conforme já mencionado, percebe-se o aumento no número de estudos de imagem no setor público (SANTOS *et al.*, 2019). A publicação mais recente encontrada pelos autores que relaciona a pesquisa de imagem com o setor público foi um estudo de Santos *et al.* (2019), que estudou a imagem percebida pelos moradores da Grande Florianópolis sobre a Polícia Militar de Santa Catarina. Além deste, outros estudos relacionados a essa temática são os relatórios de estágio produzidos no Grupo de Estudos e Pesquisa em Marketing (GEPEM) do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), a exemplo de Pessoa (2017), Silva (2017) e Laurindo (2018), cujos relatórios estão relacionados com a imagem da PMSC. Portanto, este trabalho pretende somar-se às produções já existentes e servir de subsídio para que os agentes públicos envolvidos no objeto estudado possam melhorar suas políticas direcionadas à sociedade.

2. IMAGEM INSTITUCIONAL

Imagem organizacional ou corporativa são sinônimos de imagem institucional. Adicionalmente, seu conceito é apresentado de maneira diferente pelos autores, não havendo um consenso na literatura científica com respeito a definição do termo (SCHULER; TONI, 2015). Dentre os conceitos encontrados e analisados, destacam-se o da multidimensionalidade da imagem, que denota a dificuldade de traduzir a imagem percebida de uma organização em apenas um fator; e

a definição de que a imagem corporativa é um conceito mental sobre uma instituição (DOWLING, 1986 apud SANTOS *et al.*, 2019).

O fato de as imagens corporativas serem impressões ou percepções mentais de seus públicos, implica a necessidade de realização de pesquisa de imagem por parte das organizações que almejam uma boa reputação frente aos seus *stakeholders*, conforme afirmam Schuler e Toni (2015). Corroborando com isso, Tran *et al.* (2015) afirmam que a imagem corporativa positiva é vista pelas instituições como uma forma de ganhar a confiança de seus *stakeholders*, algo especialmente importante em ambientes competitivos.

Tran *et al.* (2015) elaboraram um modelo conceitual do processo de formação de imagem corporativa, no qual sete dimensões interagem com a personalidade e a comunicação corporativa, a fim de criar a imagem institucional. Esta, traduz as sete dimensões em variáveis da imagem corporativa. As sete dimensões são: aparência física, sentimentos positivos, ambiente, aparência online, aparência dos empregados, comunicações externas e, por fim, atitude e comportamento. A imagem corporativa traduz essas sete dimensões em cinco variáveis: conscientização, familiaridade, favorabilidade, confiança e *advocacy* (tradução livre: apoio dado). Essas variáveis representam os níveis de profundidade da imagem institucional na mente dos *stakeholders*. Destaca-se que o mais alto nível corresponde ao *advocacy*, que ocorre quando a confiança na organização é tão grande que os *stakeholders* a defendem e apoiam. Além de propor o modelo, os autores afirmam que o processo de formação da imagem corporativa é similar ao processo de formação da reputação organizacional, demonstrando que existe uma relação entre essas duas características.

É evidente que uma boa imagem organizacional traz bons resultados para a empresa. Nesse sentido, as pesquisas de imagem buscam verificar a percepção da imagem institucional por parte dos *stakeholders* de uma organização. O resultado da pesquisa classifica a percepção da imagem como positiva ou negativa e, a partir deste, a instituição pode traçar novas estratégias para alcançar seus propósitos (SCHULER; TONI, 2015).

3. REPUTAÇÃO E CONFIANÇA

Como evidenciado no tópico anterior, a imagem organizacional está relacionada com a reputação corporativa. Nesse sentido, conforme Chun (2005), o termo reputação corporativa também sofre com paradigmas de definição de constructo, ou seja, é abordado e conceituado de diferentes formas por diferentes autores. A autora define o termo como a síntese das percepções que os *stakeholders* de uma organização tem sobre ela. Para Chun (2005), a imagem corporativa é constituída de três elementos-chave: a imagem institucional, a identidade organizacional atual e a desejada.

É importante ressaltar que, ainda que estejam relacionados, a imagem organizacional é diferente da reputação corporativa. Enquanto a imagem é considerada uma crença ou percepção recente sobre uma organização, independentemente de experiência com ela vivida, a reputação é uma percepção que tem bases sólidas e profundas, pois é derivada desta experiência (CHUN, 2005). É digno de nota que os conceitos de imagem e reputação são inter-relacionados, de forma que a alteração em uma dessas dimensões é capaz de modificar a percepção dos *stakeholders* da outra (TRAN *et al.*, 2015). De acordo com Chun (2005), a imagem é uma dimensão organizacional que pode ser mais facilmente modificada através da comunicação com os públicos de interesse, ao passo que a reputação exige um esforço contínuo e consistente para que ocorra a mudança de percepção, visto que deriva de um julgamento de valor sobre a organização baseado em suas ações ao longo do tempo.

Ferreira e Luiz (2016) identificaram, a partir de uma revisão de literatura, dez componentes da reputação corporativa: autenticidade, sinceridade, credibilidade, transparência, qualidade, distintividade, consistência, visibilidade, confiabilidade e responsabilidade. Tais variáveis foram utilizadas para a elaboração de um índice de reputação corporativa que, a partir de testes estatísticos, concluiu que seis fatores são essenciais para a mensuração da reputação, a saber: responsabilidade e confiança; reconhecimento; transparência; qualidade; coerência; e credibilidade. Os fatores que explicam o índice da reputação corporativa corroboram com a explicação apresentada anteriormente sobre a experiência necessária para estabelecer a reputação.

É relevante o fato de que a confiança na organização é apontada como importante tanto para a reputação quanto para a imagem corporativa (GOMES; SAPIRO, 1993; FERREIRA; LUIZ, 2016). Gomes e Sapiro (1993) utilizam o conceito da teoria dos jogos com o intuito de ilustrar a importância da consistência das ações, por parte das organizações, na construção da sua credibilidade, de modo que a confiança afeta a reputação percebida e indica as ações futuras, impactando na imagem institucional. Tran *et al.* (2015) descrevem que a confiança em uma organização reflete nos sentimentos positivos em relação a ela. Tais sentimentos fazem parte dos elementos de expressão visual que compõe o processo de formação da imagem corporativa.

4. IMAGEM CORPORATIVA, REPUTAÇÃO E CONFIANÇA NO SETOR PÚBLICO

Foi realizado para este estudo um levantamento bibliográfico com o objetivo de verificar a existência de publicações sobre imagem, reputação e confiança corporativa no setor público. Foram selecionados para análise treze artigos sobre o setor público que abordam os constructos já mencionados, cujos títulos e autores podem ser observados no Quadro 1. Dentre os artigos selecionados, sete se referem à imagem institucional, quatro à reputação corporativa e dois à confiança. Cabe ressaltar que, como apontado anteriormente, esses constructos são inter-relacionados, de modo que os artigos foram classificados de acordo com utilização dos termos nas palavras-chave, título ou resumo.

Quadro 1 - Artigos envolvendo imagem, reputação e confiança corporativa

Tema analisado	Autores (ano)
Imagem	VIEIRA; FREITAS (2007)
	NUNES <i>et al.</i> (2008)
	SAUERBRONN; LODI (2012)
	SILVA <i>et al.</i> (2017)
	BARROS; MARTINS (2017)
	SANTOS <i>et al.</i> (2017)
	SANTOS <i>et al.</i> (2019)
Reputação	DALMONECH <i>et al.</i> (2016)
	FERREIRA; LUIZ (2016)
	RAMALHO; RESENDE (2016)
	SOUZA (2016)

Confiança	ZANINI <i>et al.</i> (2013)
	SILVA; RIBEIRO (2016)

Fonte: os autores (2020).

Percebe-se uma preferência por abordagens quantitativas com emprego de coleta de dados através de questionários tipo *survey*, no entanto, metodologias qualitativas, como entrevistas em profundidade, também foram utilizadas em alguns artigos analisados.

O presente trabalho apresenta maior convergência com os artigos listados na categoria imagem institucional. Destaca-se a convergência deste com o artigo publicado por Barros e Martins (2017), que avalia os impactos do Parlamento Jovem Brasileiro na imagem do Poder Legislativo de acordo com a perspectiva de seus egressos. A similaridade tange ao aspecto de avaliação de imagem antes e depois da experiência com a organização analisada. Já o estudo de Santos *et al.* (2017) buscou analisar a imagem das ouvidorias públicas na percepção dos cidadãos de Florianópolis, bem como o nível de conhecimento das pessoas acerca desses órgãos públicos. Ao passo que o artigo de Santos *et al.* (2019) foi um estudo de imagem sobre a PMSC na perspectiva de moradores da Grande Florianópolis. Os dois últimos estudos foram desenvolvidos com a participação de membros do Grupo de Estudos e Pesquisas de Marketing (GEPEM) da UDESC, assim como o presente trabalho.

Os demais artigos, ainda que utilizem constructos de imagem corporativa, tiveram diferenças significativas em relação a abordagem e metodologia empregada no estudo em pauta. Vieira e Freitas (2007) conduziram um estudo no Banco Central a fim de compreender a relação entre transparência e imagem institucional e concluíram que a transparência influencia na imagem percebida, pois existe um círculo vicioso entre reputação, imagem e credibilidade. Já Nunes *et al.* (2008) buscaram analisar os motivos da busca de emprego no setor público em empresas de energia. Dentre os achados de sua pesquisa, está o apontamento de que a “imagem da empresa” foi uma motivação para ingressar na carreira, o que demonstra a importância da gestão da imagem institucional como forma de atrair mão de obra nesse setor. No caso do estudo de Sauerbronn e Lodi (2012), foi utilizada a análise do discurso publicitário nas peças lançadas pelo Conselho Nacional de Justiça a fim de determinar a imagem institucional do Poder Judiciário.

rio. Conforme os autores, a utilização de campanhas publicitárias pelo Judiciário já denota uma mudança de comportamento, de ator passivo para ativo. Ademais, foram identificadas duas categorias de discurso publicitário nas peças analisadas: discussão de questões sociais e discurso operacional. Por fim, Silva *et al.* (2017) mostraram a importância de um planejamento estratégico numa central de abastecimento farmacêutico, ressaltando que a gestão pública gera expectativa por parte dos que usufruem seus serviços e podem resultar em satisfação, neutralidade ou frustração, impactando sua imagem.

No que tange aos estudos relacionados com o constructo de reputação corporativa, destaca-se o de Ferreira e Luiz (2016) que construíram um índice capaz de medir a reputação corporativa de uma instituição de ensino superior pública. A escala de mensuração construída por eles considera a influência de seis fatores na reputação corporativa: responsabilidade e confiança; reconhecimento; transparência; qualidade; coerência; e credibilidade. Na mesma direção, Dalmonech *et al.* (2016) conduziram um estudo em uma instituição pública de ensino, mas seu objetivo foi avaliar os fatores que influenciam no marketing boca a boca. Nesse sentido, os autores investigaram se a reputação institucional influenciava na indicação dos alunos. Em conclusão, demonstrou-se a importância da satisfação e do comportamento da ação do marketing boca-a-boca para que exista a indicação da instituição de ensino. No caso do estudo de Ramalho e Resende (2016), foi investigada a reputação da empresa de transporte público de Belo Horizonte na visão de motoristas de veículos particulares e taxistas através da aplicação de um questionário baseado no modelo teórico *Rep Track Pulse* do *Reputation Institute*. O modelo avalia sete dimensões da reputação: desempenho; produtos e serviços; inovação; ambiente de trabalho; governança; cidadania; e liderança. Conforme os autores, o resultado foi a constatação de uma percepção desfavorável em relação às dimensões. Já o estudo de Souza (2016) buscou compreender a perspectiva dos cidadãos de Curitiba sobre o entendimento do órgão público Tribunal de Contas. O autor utilizou a análise de conteúdo para categorizar e agrupar os resultados e concluiu que o órgão é visto como um órgão fiscalizador pela maioria, além disso, há um desconhecimento generalizado acerca de suas atribuições.

Os estudos referentes à confiança nas organizações selecionados foram dois, o primeiro, realizado por Silva e Ribeiro (2016), tinha por objetivo analisar a confiança nas instituições democráticas com base em experiências traumáticas. Os autores apontaram que existe a

perda de confiança nas instituições com base na vitimização por crime, com consequente efeito de contaminação em outras instituições públicas, na visão dos cidadãos. A segunda pesquisa, realizada por Zanini *et al.* (2013), investigou elementos em gestão de equipes de alto desempenho e identificou que a confiança pode ser um elemento de coordenação informal, quando se trata da efetividade operacional em equipes de trabalho, especificamente em uma unidade policial de operações especiais do Rio de Janeiro, o BOPE. Este último estudo difere do anterior visto que a indicação de confiança está relacionada a um público-alvo interno, da organização e não ao público externo. Além desses, Barros e Martins (2017), já mencionados no constructo de imagem, também concluíram que o conhecimento acerca de uma organização é capaz de influenciar a confiança nela.

5. PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa realizada teve caráter exploratório-descritivo, tal classificação se justifica com o objetivo de expor o fenômeno em estudo (MATTA, 2005). A etapa inicial define-se como exploratória, mediante realização de pesquisa bibliográfica e entrevista em profundidade. A etapa descritiva fez uso de pesquisa quantitativa, com uso de questionário do tipo *survey* para coleta de dados (MALHOTRA, 2012). Para fins de apresentação, a pesquisa foi dividida em duas etapas – exploratória e descritiva – as quais são apresentadas a seguir.

5.1 ETAPA EXPLORATÓRIA

Além da pesquisa bibliográfica de trabalhos relacionados com a temática de investigação, essa etapa consistiu na elaboração e aplicação de um roteiro semiestruturado de entrevista em profundidade. O objetivo foi o levantamento de informações que pudessem auxiliar no desenvolvimento do questionário aplicado na etapa quantitativa. Neste estudo, foi realizada uma entrevista em profundidade com o presidente da Associação de Moradores da Vila União.

Para a entrevista semiestruturada foi utilizado um gravador de voz em conjunto com o aplicativo reconhecedor de falas *Speechnotes*,

com a finalidade de auxiliar na transcrição da entrevista. Após a transcrição, foi utilizada a análise interpretativa como ferramenta de análise de dados qualitativos (SEVERINO, 2007).

5.2 ETAPA DESCRITIVA

A partir das informações obtidas na etapa exploratória da pesquisa, elaborou-se um instrumento de coleta de dados em formato de questionário do tipo *survey*. Malhotra (2012) explica que o método de aplicação de questionários permite a análise e interpretação dos dados de uma maneira mais simples, considerando-se que muitas perguntas têm respostas fechadas (múltipla escolha). No instrumento de coleta de dados utilizado nesta pesquisa, as perguntas de múltipla escolha são preponderantes em relação aos demais tipos de pergunta. Os blocos de informações que compõem o questionário são: Perfil demográfico; Principais associações de palavras com a Operação Mãos Dadas e com a Polícia Militar de Santa Catarina; Importância da Operação Mãos Dadas e Polícia Militar para a comunidade da Vila União e confiança na PM atualmente; Avaliação da Operação Mãos Dadas e atuação da PMSC; e, por fim, a Vila União antes e depois da Operação Mãos Dadas.

Cabe ressaltar que as perguntas acerca da confiança e da importância da PMSC, bem como a da importância da OMD, ofereciam uma escala de zero a dez como possibilidade de resposta, sendo dez a mais positiva. Ao passo que as percepções dos moradores sobre a segurança, qualidade de vida, confiança na PMSC e convivência com a PMSC antes e depois da implementação da Operação Mãos Dadas, bem como a avaliação das atividades da OMD e da atuação da PMSC na OMD, ofereciam uma escala do tipo *Likert* de cinco pontos como possibilidade de resposta (de muito ruim até muito bom), além da possibilidade de assinalar a opção “não sei opinar”.

De acordo com a Prefeitura Municipal de Florianópolis (2006), o universo de moradores da Vila União é composto por 665 pessoas. Nesta pesquisa foram aplicados 137 questionários com moradores da comunidade. Como foi realizada uma amostragem por acessibilidade, a pesquisa é não-probabilística. Assim, seus resultados não podem ser generalizados para a totalidade da população da comunidade. A aplicação do questionário ocorreu de duas maneiras, online e presencial, e

em dois períodos diferentes, com o objetivo de maximizar o número de respondentes e diversificá-los. A coleta de dados online foi realizada entre os dias 1 e 16 de dezembro de 2019, a partir da divulgação do questionário através do grupo de WhatsApp da associação de moradores. Já a coleta presencial foi realizada na própria comunidade por um dos pesquisadores e ocorreu entre os dias 19 de dezembro de 2019 e 17 de janeiro de 2020.

A tabulação dos dados foi feita usando a ferramenta de Formulários do Google e o software MS Excel, o qual também foi utilizado para analisar os dados obtidos e elaborar tabelas e gráficos. Os dados coletados foram analisados a partir da utilização de estatística descritiva. Ademais, foi realizada a dicotomização das variáveis-resposta das perguntas fechadas, a fim de calcular o coeficiente de correlação linear de Pearson e encontrar associações (SILVEIRA; ARDIGO, 2016). Tal análise levou em consideração a forma de aplicação do questionário (presencial ou online) para verificar se essa forma de aplicação influenciou nas respostas. As nuvens de palavras foram geradas com o auxílio da ferramenta gratuita online *Word Cloud Generator*.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta sessão são apresentados os resultados da etapa quantitativa da pesquisa na seguinte ordem: perfil demográfico dos respondentes; principais associações da imagem percebida da OMD e PMSC; importância da OMD e PMSC para a comunidade Vila União e confiança na PMSC atualmente; avaliação da OMD e atuação da PMSC; e as percepções da Vila União antes e depois da OMD.

6.1 PERFIL DEMOGRÁFICO

O perfil demográfico dos respondentes foi estabelecido a partir do bloco de questões demográficas, referentes ao gênero, idade, ocupação, nível de escolaridade, renda pessoal mensal, idade e tempo em que mora na comunidade da Vila União. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Dados demográficos dos respondentes

Gênero	%	n
Masculino	40,90%	56
Feminino	59,10%	81
Escolaridade*	%	n
Fundamental	16,10%	22
Ensino Médio	49,60%	68
Ensino Superior	31,40%	43
Pós-Graduação	2,90%	4
Faixa salarial (ind.)	%	n
Não possui renda	11,70%	16
Até 1 salário mínimo	27%	37
De 1 – 3 salários mínimos	50,40%	69
De 3 – 6 salários mínimos	9,50%	13
De 6 – 9 salários mínimos	1,50%	2
Idade	%	n
18 – 20 anos	2,20%	3
21 – 29 anos	18,20%	25
30 – 39 anos	31,40%	43
40 – 49 anos	24,10%	33
50 – 59 anos	8%	11
60 anos ou mais	16,10%	22
Ocupação	%	n
Autônomo	25,50%	35
Aposentado/pensionista	13,90%	19
Empresário	3,60%	5
Estudante	4,40%	6
Desempregado	13,10%	18
Funcionário Setor Privado	29,90%	41
Funcionário Terceiro Setor	6,60%	9
Servidor Público	2,90%	4
* Foram consideradas formações completas e incompletas em cada substrato		

Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

Conforme dados apresentados, **59,1%** dos respondentes são indivíduos do gênero feminino. A faixa etária de maior incidência de

respondentes concentra-se no intervalo entre 30 – 39 anos, correspondendo a **31,4%** dos respondentes. Somadas a esta as faixas etárias entre 21 – 29 anos e 40 – 49 anos, nota-se que **73,7%** da amostra possui entre 21 e 49 anos. Com relação a faixa salarial individual, a resposta que concentrou um maior número de indivíduos compreende a faixa de 1 a 3 salários mínimos com **50,4%**. Quanto ao tempo de residência na comunidade, **63,5%** dos respondentes afirmaram que residem há “5 anos (e 1 dia) ou mais”.

No que tange à ocupação dos respondentes, a principal ocupação indicada pela amostra pesquisada foi “Funcionário da Iniciativa Privada”, representando **29,9%** dos indivíduos. Apesar disso, é interessante destacar que a categoria “Aposentados/pensionistas” foi a terceira mais indicada pelos respondentes, seguida da opção “Desempregado”, de forma que o somatório de ambas as ocupações resultou em **27%** dos indivíduos. Nesse sentido, é possível supor que mais de um quarto dos entrevistados vivenciam mais intensamente o cotidiano da comunidade, visto que não possuem ocupações formais.

Quanto à escolaridade dos entrevistados, a maioria possui nível médio completo ou incompleto, correspondendo a **49,6%** das pessoas. A formação de nível superior completo ou incompleto foi assinalada por **16,1%** dos respondentes, ao passo que apenas **2,9%** da amostra afirmou possuir pós-graduação completa ou incompleta. É relevante destacar que esses dados convergem com aqueles sobre a educação brasileira, publicados pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em 2019 no *Education at a Glance*, que apontam que 18% dos adultos possuem educação superior no Brasil e apenas 0,8% possuem pós-graduação.

6.2 PRINCIPAIS ASSOCIAÇÕES DE PALAVRAS COM A OMD E PMSC

A utilização de perguntas abertas para o mapeamento de associação de palavras com a organização é uma metodologia habitual em pesquisas de imagem (SCHULER; TONI, 2015). Nesse sentido, haviam duas perguntas no questionário: “Quando se fala em **Operação Mãos Dadas**, qual a primeira palavra ou imagem que lhe vem à

cabeça?” e “Quando se fala em **Polícia Militar**, qual a primeira palavra ou imagem que lhe vem à cabeça?”. As três principais respostas a cada uma dessas perguntas pode ser verificada na Tabela 2.

Tabela 2 - Três principais associações referentes a Operação Mãos Dadas e a Polícia Militar de Santa Catarina

Associações Operação Mãos Dadas		Associações PMSC	
Palavras	n	Palavras	N
Segurança	25	Segurança	58
Paz	21	Proteção	7
União	12	Tranquilidade	3

Fonte: Dados Primários, 2020.

Com relação a Operação Mãos Dadas, **18%** dos entrevistados a associam com a palavra “segurança”, **15%** da amostra associa com o vocábulo “paz” e **9%** com “união”. Além destas, outras palavras foram atribuídas a operação, as quais podem ser visualizadas através da nuvem de palavras apresentada na Figura 1.

Figura 1 - Nuvem de Palavras associada à Operação Mãos Dadas

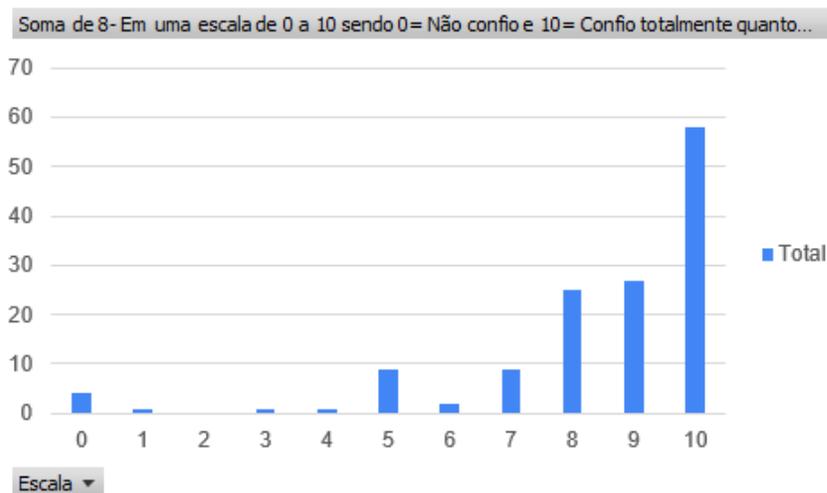


Fonte: Dados Primários, 2020

Quanto aos termos mais associados à Polícia Militar, conforme observado na Tabela 2, houve a prevalência da palavra “seguran-

A confiança na PMSC foi questionada através da pergunta “Quanto você confia (hoje) na PMSC?” cuja resposta consistia em uma escala variando entre 0 e 10, na qual 0 significava “não confio” e 10 representava “confio totalmente”. A média ponderada da nota atribuída à confiança atual na Polícia Militar pelos respondentes foi de **8,4**. A maior frequência de respostas foi a nota 10, ou seja, na afirmação de que confiam totalmente na Polícia Militar, concentrando **42%** da amostra. Como as demais notas apresentam frequências menores do que a anterior, conforme apresentado no Gráfico 1, optou-se por dividi-las em faixas para análise. A faixa que compreende as notas de 7 a 9 foi apontada por **45%** indivíduos. As notas entre 4 e 6, contabilizaram **9%** das respostas. Apenas **4%** dos indivíduos atribuíram notas de 0 a 4 relacionadas com a confiança na PM. Os dados apresentados demonstram que a PMSC é uma instituição bastante confiável para a amostra estudada dos moradores da Vila União.

Gráfico 1 - Confiança atual da amostra na Polícia Militar



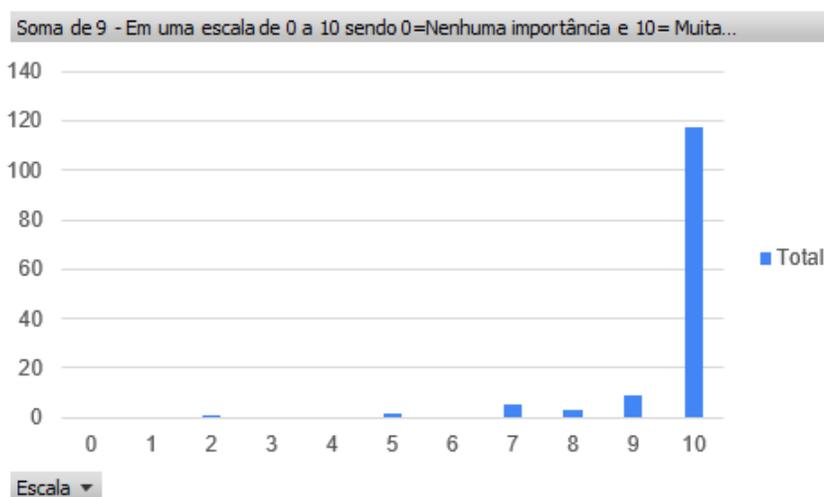
Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

Com relação a importância da PMSC, perguntou-se o quão importante a PMSC era considerada para a comunidade da Vila União. As respostas poderiam ser atribuídas dentro de uma escala de 0 a 10, na qual 0 significava “nenhuma importância” e 10 “muita importância”. A maioria dos respondentes, **87%** destes, disseram que a PMSC é muito

importante para a comunidade, ou seja, avaliaram a Polícia com a nota máxima dez. As notas entre 7 e 9, correspondem a **13%** dos respondentes, ao passo que cerca de **2%** atribuíram notas entre 0 e 6.

A média ponderada da nota atribuída à importância da Polícia Militar de Santa Catarina para a comunidade da Vila União foi de **9,64**. Conforme evidenciado no Gráfico 2, a PMSC é considerada como importante para a comunidade Vila União de acordo com os respondentes.

Gráfico 2 - Importância da PMSC para a comunidade da Vila União



Fonte: Dados da pesquisa, 2020

No que se refere à importância da Operação Mãos Dadas, os entrevistados deveriam utilizar uma escala de 0 a 10 para responder quão importante consideram a operação. A maioria dos respondentes, **88%** dos indivíduos, apontaram que a Operação Mãos Dadas é muito importante para a comunidade, atribuindo nota dez. Nota entre 7 e 9 corresponderam a **7%** das respostas, e cerca de **5%** dos indivíduos atribuíram uma nota entre 0 e 6. A média ponderada da importância da Operação Mãos Dadas para a comunidade da Vila União foi de **9,6**. O Gráfico 3 ilustra a importância dada para a OMD de acordo com a visão dos entrevistados.

Gráfico 3 - Importância da Operação Mãos Dadas para a comunidade da Vila União



Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

6.4 AVALIAÇÃO DA OPERAÇÃO MÃOS DADAS E ATUAÇÃO DA PMSC

Com o objetivo de avaliar tanto a Operação Mãos Dadas quanto a atuação da PMSC nela, houve a necessidade de, primeiro, identificar quais dos respondentes tinham um conhecimento mais aprofundado das atividades da operação. Para tal, foi questionado sobre a participação em alguma das atividades promovidas pela OMD, tanto por parte do entrevistado, quanto pelos seus filhos e/ou netos. Nesse sentido, 72% responderam que “Sim”, eles, seus filhos ou netos já haviam participado. A distribuição de respostas pode ser observada no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Participação dos respondentes ou filhos/netos destes na OMD



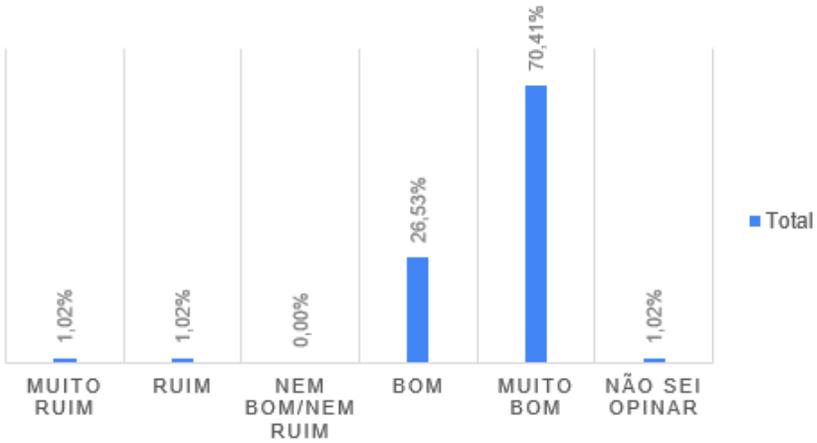
Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

Sendo assim, as perguntas referentes a avaliação das atividades da Operação Mãos Dadas, bem como a avaliação da PMSC na OMD, foram feitas apenas para os 98 indivíduos que tiveram um contato mais próximo com a operação, por meio de participação pessoal ou de seus filhos/netos.

No que tange a avaliação da Operação Mãos Dadas, foram utilizados os seguintes termos na escala avaliativa: “Muito ruim”; “Ruim”; “Nem bom/nem ruim”; “Bom”; “Muito bom” e “Não sei opinar”. Nesse sentido, **96,9%** dos 98 respondentes que já participaram ou tiveram filhos/netos que participaram das atividades da Operação Mãos Dadas avaliaram como “Muito bom” ou “Bom”, conforme apresentado no Gráfico 5. Ou seja, existe uma avaliação positiva da operação por aqueles que tiveram um contato mais próximo a ela.

Gráfico 5 – Avaliação da Operação Mãos Dadas por aqueles que participaram ou tiveram filhos/netos que participaram de atividades promovidas pela OMD

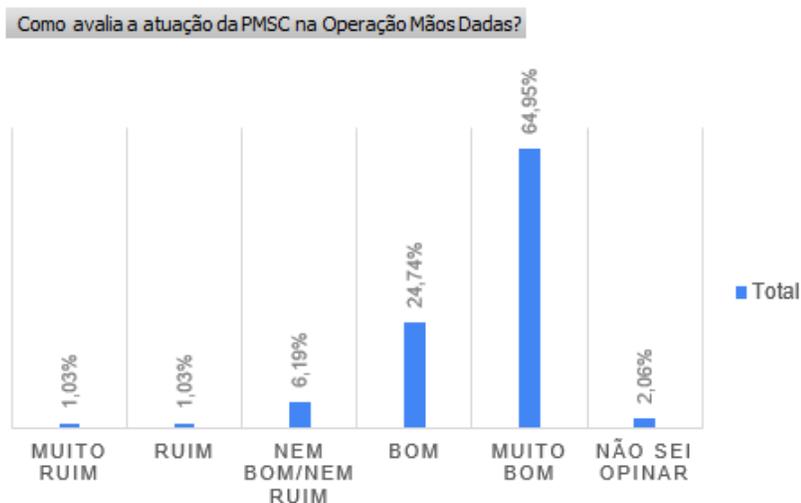
Como avalia as atividades promovidas na Operação Mãos Dadas?



Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

Além da avaliação da OMD, os respondentes foram questionados acerca da avaliação da atuação da PMSC na Operação Mãos Dadas, os seguintes termos foram utilizados na escala avaliativa: “Muito ruim”; “Ruim”; “Nem bom/nem ruim”; “Bom”; “Muito bom” e “Não sei opinar”. Sendo assim, dos 98 respondentes que já participaram ou tiveram familiares próximos que participaram das atividades da Operação Mãos Dadas, **89%** avaliaram a atuação da PMSC na OMD como “Bom” ou “Muito bom”. O Gráfico 6 apresenta a frequência de respostas por categoria da escala, evidenciando que os respondentes consideram a atuação da PMSC na Operação Mãos Dadas como positiva.

Gráfico 6 - Avaliação atuação da PMSC na OMD



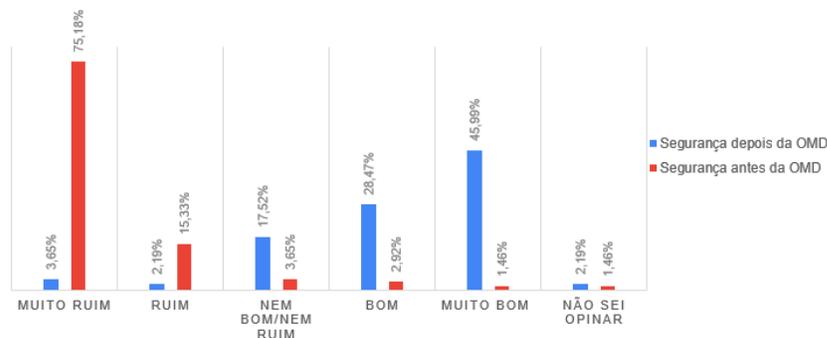
Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

6.5 VILA UNIÃO ANTES E DEPOIS DA OPERAÇÃO MÃOS DADAS

No intuito de elaborar um comparativo entre a situação da Vila União antes e depois da implementação da Operação Mãos Dadas, foram utilizadas quatro dimensões para avaliação por parte dos respondentes: Segurança na comunidade, Qualidade de vida, Convivência com a PMSC e Confiança na PMSC. As respostas utilizavam uma escala de avaliação que consistia de: “Muito ruim”; “Ruim”; “Nem bom/nem ruim”; “Bom”; “Muito bom” e “Não sei opinar”.

No quesito segurança na comunidade, os dados obtidos demonstram um aumento significativo da segurança em relação a situação da Vila União anterior à Operação Mãos Dadas. Antes da OMD, a segurança da comunidade foi considerada como “Muito ruim” ou “Ruim” por **90,5%** dos respondentes, ao passo que depois da operação **74,4%** dos entrevistados consideram a segurança como “Boa” ou “Muito boa”. O Gráfico 7 permite a visualização de cada uma das categorias de resposta antes e depois da implementação da OMD na Vila União, evidenciando a mudança de avaliação de uma forma positiva.

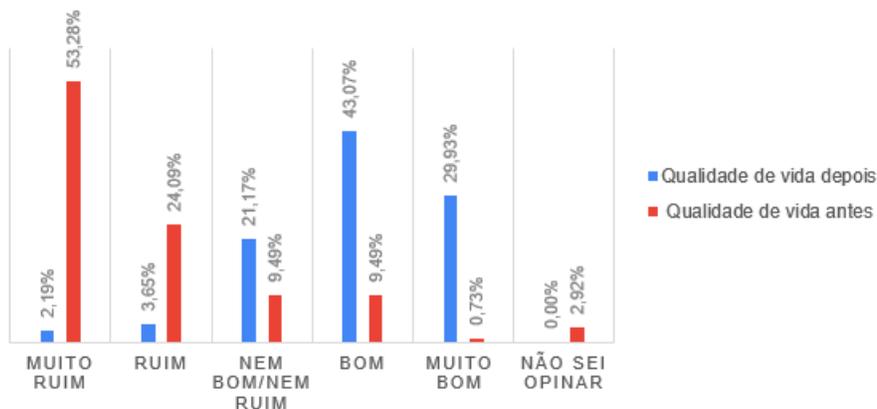
Gráfico 7 - Segurança na Vila União antes e depois da OMD



Fonte: Dados primários, 2020.

Quanto ao elemento “Qualidade de vida”, percebe-se o mesmo movimento observado na segurança da comunidade. Sendo assim, antes da Operação Mãos Dadas, os termos mais relacionados com esse aspecto foram “Muito ruim” ou “Ruim”, com ocorrência de **77,3%**, se somados. Ao passo que, depois da Operação Mãos Dadas, a qualidade de vida, segundo a percepção dos respondentes, foi categorizada como “Bom” ou “Muito bom”, somando o percentual de **73%** das opiniões. O Gráfico 8 ilustra a mudança na percepção da qualidade de vida pelos respondentes da Vila União depois da implementação da OMD.

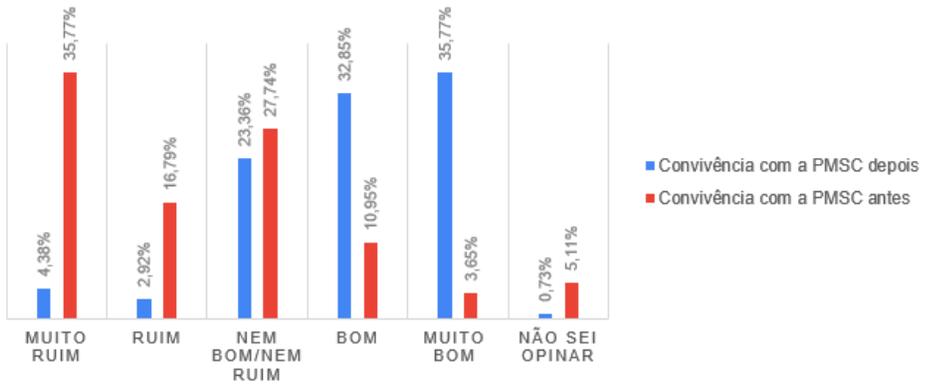
Gráfico 8 - Qualidade de vida antes e depois da Operação Mãos Dadas



Fonte: Dados primários, 2020.

Com relação ao aspecto “convivência com a PMSC” também foi possível perceber uma melhora. Os respondentes indicaram que antes da Operação Mãos Dadas, a convivência com a PMSC era “Muito ruim” e “Ruim” em **52,5%** das respostas. Após a operação, as respostas que concentraram a maior frequência foram “Bom” e “Muito bom”, as quais somadas resultam em **68,6%** da amostra. Além disso, a convivência com a PMSC foi classificada como “Nem bom/nem ruim” em ambos os contextos, porém, notou-se um decréscimo de **27,7%** para **23,3%**, antes e depois da operação, respectivamente. O Gráfico 9 ilustra a mudança percebida de acordo com os entrevistados.

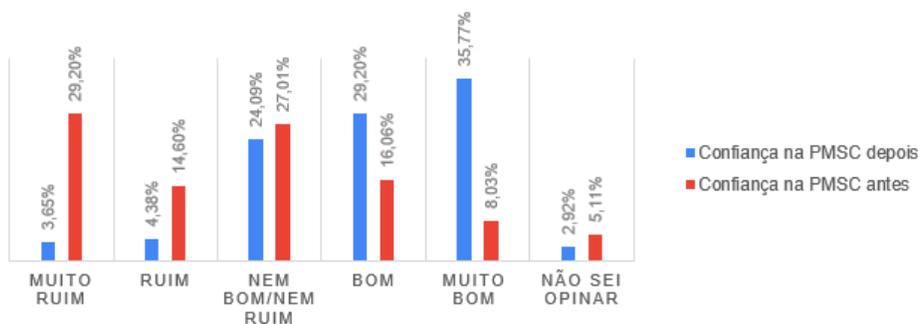
Gráfico 9 - Convivência com a PMSC antes e depois da Operação Mãos Dadas



Fonte: Dados primários, 2020.

O último elemento considerado na pesquisa foi a “Confiança na PMSC” e, assim como já identificado nos elementos supracitados, identificou-se uma melhoria na percepção deste. Visto que os dados relacionados com a atribuição de nota para confiança na PMSC se mostraram positivos, é aceitável imaginar que o mesmo aconteceria nesta questão. De acordo com os dados obtidos, a confiança na PMSC antes da Operação Mãos Dadas era considerada como “Muito ruim” ou “Ruim” por **43,8%** dos entrevistados. Após a Operação Mãos Dadas, a confiança na PMSC passa a ser considerada com os elementos “Bom” e “Muito bom” da escala, totalizando em **65%** das respostas. A resposta “Nem bom/nem ruim” foi assinalada em ambos os contextos, sendo o anterior a OMD, **27%** e após a operação, **24%**. O Gráfico 10 ilustra os níveis de confiança na PMSC antes e depois da Operação Mãos Dadas.

Gráfico 10 - Confiança na PMSC antes e depois da Operação Mãos Dadas



Fonte: Dados primários, 2020.

Os dados obtidos nesta pesquisa apontam a influência positiva da Operação Mãos Dadas na imagem percebida da PMSC. Dessa forma, supõe-se que a experiência de aproximação da Polícia Militar com a comunidade através da OMD, contribuiu para que os moradores da Vila União obtivessem um maior conhecimento sobre as atribuições da Polícia como instituição e isso culminou em um aumento de confiança da comunidade no trabalho da corporação. Isso converge com os resultados obtidos por Barros e Martins (2017), que revelaram que o conhecimento sobre o poder legislativo obtido pela participação no Parlamento Jovem Brasileiro melhorou a imagem pública dos jovens acerca do Poder Legislativo.

Dessa maneira, embora não indicadas especificamente no modelo de Tran *et al.* (2015) como elemento-chave para a formação de imagem corporativa, parece plausível indicar que ações sociais podem influenciar na imagem de uma organização de uma maneira positiva, devido ao seu impacto na percepção de confiança.

Ainda que o foco tenha sido a imagem, a presente pesquisa analisou componentes importantes tanto para a imagem quanto para a reputação de uma instituição – a PMSC. Em relação à reputação corporativa, conforme apontado por Ferreira e Luiz (2016), existem seis fatores constituintes: responsabilidade e confiança; reconhecimento; transparência; qualidade; coerência; e credibilidade. Ao passo que a imagem corporativa é criada a partir da interação de sete dimensões, identificadas por Tran *et al.* (2015), com a personalidade e comunica-

ção corporativa. As sete dimensões são: aparência física, sentimentos positivos, ambiente, aparência online, aparência dos empregados, comunicações externas e, por fim, atitude e comportamento.

Os sentimentos da comunidade em relação a OMD e a PMSC, a diferença do ambiente antes e depois da implementação da operação, bem como a atitude em relação a polícia, indicam uma imagem positiva e a mudança da imagem da PMSC na percepção dos moradores da comunidade depois da implementação da OMD. Possivelmente, ao analisar individualmente os respondentes, se encontraria diferentes indivíduos em cada uma das etapas do modelo de Tran *et al.* (2015), inclusive aqueles que estão no nível *advocacy*, ou seja, que defendem e apoiam a OMD e a PMSC.

A confiança na PMSC e a importância dada pela comunidade para a instituição e para a Operação Mãos Dadas também indicam uma boa reputação. Tal inferência pode ser feita visto que a reputação corporativa envolve fatores como responsabilidade e confiança, reconhecimento, qualidade e credibilidade (FERREIRA; LUIZ, 2016). A qualidade e o reconhecimento podem ser percebidos pela melhora na percepção de segurança e qualidade de vida na comunidade. Responsabilidade e confiança, bem como credibilidade, podem ser percebidas tanto na melhora de percepção de confiança na PM e convivência com a polícia, quanto pela nota de percepção da importância da instituição para a comunidade e pela nota dada para a confiança na PMSC.

6.6 CORRELAÇÃO DE PEARSON

Conforme explicitado na metodologia, foi realizada a dicotomização das variáveis resposta a fim de investigar associações através do coeficiente de correlação linear de Pearson. No caso da modalidade de aplicação (presencial ou online), não foi constatada nenhuma associação estatisticamente significativa com alguma das respostas, visto que o coeficiente variou de -0,34 a 0,32.

As associações moderadas e fortes foram observadas em respostas que indicam a consistência na aplicação do questionário.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou a imagem institucional da Polícia Militar de Santa Catarina no conjunto habitacional Vila União após a introdução da Operação Mãos Dadas. Ainda que não tenha se constituído de uma pesquisa longitudinal, abordou, por meio da utilização de perguntas, a percepção da população antes e depois da implementação da operação.

Dentre os achados mais relevantes relacionados ao objetivo do trabalho, está a percepção dos entrevistados sobre a situação da Vila União antes e depois da implementação da Operação Mãos Dadas. Nesse sentido, foram analisados quatro critérios: segurança na comunidade, qualidade de vida, convivência com a PMSC e confiança na PMSC. A percepção dos respondentes em relação às quatro dimensões apresentadas foi melhor após a OMD, dessa forma é possível sugerir que a operação influenciou na percepção dos moradores da Vila União acerca da Polícia Militar de uma forma positiva. Os achados convergem com as conclusões obtidas por Barros e Martins (2017), que indicam o aumento do conhecimento sobre uma área e seus órgãos públicos como um fator capaz de melhorar a imagem percebida.

É digno de destaque que a investigação visava também verificar o conhecimento da OMD pelos moradores locais, fato que não apenas foi confirmado, como também teve sua percepção de importância avaliada através do questionário. A resposta média da nota atribuída para a importância da operação foi 9,6 – evidenciando que ela é muito importante para os entrevistados da Vila União.

Uma metodologia básica aplicada a pesquisas de imagem é a associação de palavras, ressalta-se que a principal associação encontrada, tanto em relação a Operação Mãos Dadas quanto a PMSC, foi com a palavra “Segurança”. Essa associação foi a mais prevalente também no estudo de Santos *et al.* (2019) em relação a Polícia Militar e, conforme indicado pelos autores, é uma associação neutra, pelo fato de que a segurança é uma atribuição da função policial.

Outro achado desta pesquisa refere-se ao fato de que, mesmo em sua fase inicial e exploratória, constatou-se um número limitado

de estudos e pesquisas relacionados à temática de pesquisas de imagem organizacional no setor público. Tal fato indica que, ainda que exista a possibilidade de aplicação dessa metodologia na esfera pública, ela ainda não é utilizada amplamente, de forma que existe oportunidade para que mais pesquisas sejam desenvolvidas nesse sentido – sejam elas relacionadas à prática da pesquisa em organizações públicas ou ao desenvolvimento de metodologias adaptadas ao setor.

Adicionalmente, dentre os respondentes que indicaram a participação pessoal ou de familiares nas atividades promovidas pela Operação Mãos Dadas, a avaliação da OMD e atuação da Polícia Militar de Santa Catarina em tal operação, foi considerada positiva, isso evidenciado pelo fato de as respostas se concentrarem nas opções “Muito bom” e “Bom”.

É importante mencionar dificuldades encontradas na coleta dos dados quantitativos, o que resultou em uma diminuição do tamanho da amostra inicialmente planejada. Sendo assim, existe a limitação de generalização dos resultados coletados. Ademais, a etapa qualitativa também se limitou em uma entrevista em profundidade, o que igualmente se constitui como limitação da pesquisa.

Dado os objetivos traçados, compreende-se que o corte longitudinal seria mais adequado ao caso. Entretanto, a motivação para realização da pesquisa ocorreu após o início da Operação Mãos Dadas, impossibilitando o uso do corte ideal. Assim, optou-se pelo corte transversal, fato que implicou na necessidade de o entrevistado recorrer à memória para responder em relação a sua percepção sobre a PMSC antes do início da Operação Mãos Dadas. Pontua-se, entretanto, que o intervalo entre a coleta de dados e o início da Operação Mãos Dadas foi de 14 meses, portanto, tempo plausível para o entrevistado pudesse recorrer à memória.

Este estudo traz informações importantes sobre o impacto que a Operação Mãos Dadas teve na percepção da imagem da PMSC na Vila União, fato especialmente relevante por ser uma forma de atuação pioneira da Polícia Militar. Com o sucesso da Operação Mãos Dadas na Vila União, confirma-se que a postura atual da atividade policial é voltada para a gestão de conflitos nas comunidades e afasta a visão

deturpada de que as forças policiais executam funções apenas reativas (SILVA, 2020). Além disso, os achados sugerem que órgãos públicos, como a Polícia Militar, podem alcançar melhorias de imagem institucional percebidas pelos cidadãos a partir de ações sociais de envolvimento com as comunidades.

Recomenda-se que sejam realizados novos estudos com o objetivo de avaliar o impacto da OMD na imagem da PMSC em outras regiões que esta tenha sido implantada, como no Morro do Mocotó, em Florianópolis, e no Morro da Dona Edith, na cidade de Blumenau. Além destes, aconselha-se o desenvolvimento de novos estudos sobre o impacto de ações sociais na imagem dos órgãos públicos responsáveis por sua implementação nas comunidades, a fim de confirmar a indicação de que as ações sociais podem influenciar na imagem dos órgãos públicos que as promovem.

BIOGRAFIA DO(A)S AUTORE(A)S

VINÍCIUS PAULO DA SILVA COSTA

GRADUANDO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ESAG/
UDESC

ALINE REGINA SANTOS

POSSUI DOUTORADO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS, PPGE/UFSC (2009), COM TESE NA ÁREA DE GESTÃO DA RECLAMAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE SERVIÇOS, MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PELO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO DO CENTRO DE CIÊNCIAS EM ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS (ESAG) DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC) (2006) E GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (2003). É PROFESSORA NO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NO MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO DA ESAG/UDESC. ATUA COMO PESQUISADORA E CONSULTORA, COM EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE MARKETING DE SERVIÇOS (PÚBLICO E PRIVADO).

JULIANE PIERRI ARDIGO

POSSUI GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (2019). DURANTE A GRADUAÇÃO ATUOU TANTO NO MEIO

ACADÊMICO, NO APOIO DISCENTE E MONITORIA, BEM COMO EM ESTÁGIOS JUNTO À EMPRESAS. ADICIONALMENTE, FEZ INTERCÂMBIO ACADÊMICO CURSANDO VÁRIAS DISCIPLINAS DE DIFERENTES CURSOS DE MESTRADO NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO NA UNIVERSITÀ CA'FOSCARI (ITÁLIA). ATUALMENTE É ALUNA REGULAR DO CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO DA ESAG/ UDESC.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Antonio Teixeira de; MARTINS, Lúcio Meireles. Impactos do Parlamento Jovem brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos. *Revista do Serviço Público*, [S.L.], v. 68, n. 1, p. 157-189, 31 mar. 2017. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1234>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1234/797>. Acesso em: 24 set. 2020.
- CHUN, Rosa. Corporate reputation: meaning and measurement. *International Journal Of Management Reviews*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 91-109, nov. 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2370.2005.00109.x>. Acesso em: 24 set. 2020.
- DALMONECH, Hildo Anselmo Galter; GOULARTE, Marko Aurélio; RAMOS, Paulo Ferrare; MONTE-MOR, Danilo Soares. Factors that influence the indication of a public federal education institution by its students through buzz marketing. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, [S.L.], p. 55-68, 30 abr. 2016. IBEPES (Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais). <http://dx.doi.org/10.21529/recadm.2016003>. Disponível em: <https://doaj.org/article/2b867e8bef0842f2bd0cd11a78c54fe6>. Acesso em: 25 set. 2020.
- DAVIES, Jason. *Word Cloud Generator*. Disponível em: <https://www.jasondavies.com/wordcloud/>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- FERREIRA, Ana Cristina *et al.* Índice de Reputação Corporativa: um estudo em uma instituição pública de ensino superior. *Revista Reuna*, Belo Horizonte, v. 21, n. 1, p. 5-28, jan.-mar. 2016. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/683/0>.

Acesso em: 25 set. 2020.

GOMES, Mauro Tapias; SAPIRO, Arão. Imagem Corporativa - uma vantagem competitiva sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 33, n. 6, p. 84-96, nov./dez. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v33n6/a09v33n6.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

LAURINDO, Larissa. *Pesquisa de imagem da Polícia Militar de Santa Catarina: um estudo ampliado*. 2018. 67 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000066/0000660a.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

LOADER, Ian. Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security. *Sociology*, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 373-392, maio 1999. SAGE Publications. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/s003803859900022x>.

MACHADO, Aderbal. *Operação Mãos Dadas da PM*. Disponível em: http://www.aderbalmachado.com.br/noticia/2018-08-19/Operacao_Maos_Dadas_da_PM. Acesso em: 15 out. 2019.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 6. ed. São Paulo: Bookman, 2012.

MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NUNES, Glaucio Santoro; VEIGA, Jordana Luiza Barbosa da Costa; BARRETO, Daniela Faria da Costa; BOAS, Ana Alice Vilas. Motivação: o estudo dos fatores que influenciam os indivíduos a optar por ingressar em organização do setor público, do ramo de energia. *Gestão & Regionalidade*, [S. I.], v. 24, n. 72, p. 38-47, set.-dez. 2008. Disponível em: http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/viewFile/98/61. Acesso em: 15 out. 2019.

OECD. *Education at a Glance*. 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_BRA.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

PESSOA, Fabíola Gostek. *Pesquisa de Imagem da Polícia Militar de Santa Catarina: uma análise da imagem da instituição na*

Grande Florianópolis. 2017. 47 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000042/000042b9.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. *Diagnóstico das áreas de interesse social*. 2006. Disponível em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_17.26.43.563188c89583efcf3b79164708b3cd5c.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

RAMALHO, Wanderley ; RESENDE, Luciana Matos. Reputação em serviço público de transporte. *Revista Gestão & Tecnologia*, Pedro Leopoldo, v. 16, n. 2, p. 218-237, mai./ago. 2016. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/42766/reputacao-em-servico-publico-de-transporte>. Acesso em: 15 out. 2019.

SANTOS, Aline Regina; PESSÔA, Fabíola Gostek; RODRIGUES, Ana Paula Grillo. A Imagem Corporativa e seus Reflexos: um estudo de imagem da polícia militar de Santa Catarina na perspectiva de moradores da Grande Florianópolis. *Teoria e Prática em Administração*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 63-76, 22 mar. 2019. ANPAD. <http://dx.doi.org/10.21714/2238-104x2019v9i1-39583>. Disponível em: <https://doaj.org/article/7ddd4ef0d4404a828e50ec433e2df1da?frbrVersion=2>. Acesso em: 21 set. 2020.

SANTOS, Aline Regina; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabrício; BORJA, Guilherme Régis de. Quem conhece as ouvidorias públicas? um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 22, n. 73, p. 400-420, 17 dez. 2017. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.66025>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/66025>. Acesso em: 21 set. 2020.

SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; LODI, Marluce Dantas de Freitas. Construção da imagem institucional do Poder Judiciário - uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça. *Cadernos Ebape.Br*, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 925-945, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-39512012000400010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000400010.
Acesso em: 24 set. 2020.

SCHULER, Maria.; TONI, Deonir de. *Gestão da imagem de organizações, marcas e produtos: através do MCI*. São Paulo: Atlas, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Geélison Ferreira da; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Confiança nas instituições democráticas e vitimização por crime: qual a relação?. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 24, n. 58, p. 59-84, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245803>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200059. Acesso em: 24 set. 2020.

SILVA, José Orlando Sousa da; JERÔNIMO, Tácia de Barros; MELO, Fagner José Coutinho de; AQUINO, Joás Tomaz de. Planejamento estratégico: elaboração do plano operativo na central de abastecimento farmacêutico de um município de Pernambuco. *Rahis*, [S.l.], v. 13, n. 4, p. 30-54, 22 maio 2017. RAHIS - Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde. <http://dx.doi.org/10.21450/rahis.v13i4.3711>. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/45481/planejamento-estrategico-elaboracao-do-plano-operativo-na-central-de-abastecimento-farmacaceutico-de-um-municipio-de-pernambuco--->. Acesso em: 24 set. 2020.

SILVA, Luciano Loiola da. O emprego das forças policiais como instância mediadora de conflitos. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 101-131, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/699>. Acesso em: 12 maio 2021.

SILVA, Luísa Dominoni Diogo da. *Você Conhece a Polícia Militar de Santa Catarina?: um estudo sobre a imagem da PMSC na percepção dos cidadãos das Grande Florianópolis*. 2017. 35 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000042/000042be.pdf>. Acesso

em: 15 out. 2019.

SILVA, Sabrina Severo da. *Movimento Aroeira: práticas pedagógicas e juventude em Florianópolis - uma alternativa à violência e à criminalidade*. 2010. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/94413/287678.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 ago. 2019.

SILVEIRA, Luhilda Ribeiro; ARDIGO, Julíbio David. Da trajetória dos periódicos à implementação de indicadores de qualidade: análise das publicações periódicas científicas brasileiras das áreas de Ciência da Informação e Biblioteconomia. *Revista ACB*, [S.l.], v. 21, n. 3, p. 589-606, dez. 2016. ISSN 1414-0594. Disponível em: <https://revista.acbsc.org.br/racb/article/view/1200>. Acesso em: 22 dez. 2020.

SOUZA, Saulo Aparecido de. O que é um tribunal de contas? Estudo sob a perspectiva popular, em Curitiba (PR). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 21, n. 70, p. 282-302, 5 dez. 2016. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.59404>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/59404/63050>. Acesso em: 15 out. 2019.

TRAN, Mai An; NGUYEN, Bang; MELEWAR, T.C.; BODOH, Jim. Exploring the corporate image formation process. *Qualitative Market Research: An International Journal*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 86-114, 12 jan. 2015. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/qmr-05-2014-0046>. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/QMR-05-2014-0046/full/html>. Acesso em: 22 set. 2020.

VIEIRA, Paulo Roberto da Costa; FREITAS, Jorge Augusto de Sá Brito e. Transparência e Imagem Institucional: o caso do banco central do Brasil. *Revista Eletrônica Gestão e Sociedade*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-22, ago. 2007. Disponível em: <https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/545>. Acesso em: 22 set. 2020.

ZANINI, Marco Túlio; MIGUELES, Carmen Pires; COLMERAUER, Marcio; MANSUR, Juliana. Os Elementos de

Coordenação Informal em uma Unidade Policial de Operações Especiais. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 106-125, fev. 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/9097/os-elementos-de-coordenacao-informal-em-uma-unidade-policia-de-operacoes-especiais>. Acesso em: 15 out. 2019.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(integridade científica)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O(s) autor(es) assegura(m) que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

COSTA, Vinicius Paulo da Silva Costa; SANTOS, Aline Regina; ARDIGO, Juliane Pierri. A influência da Operação Mãos Dadas na imagem institucional da Polícia Militar de Santa Catarina. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, vol. 13, n. 7, p. 263-302, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.826>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

ALOCAÇÃO DE INVESTIGAÇÕES ESPECIAIS E COMUNS NA POLÍCIA FEDERAL COM O USO DA TEORIA DOS JOGOS: APLICAÇÃO DO MODELO PRINCIPAL-AGENTE E DO VALOR DE SHAPLEY

ALLOCATION OF SPECIAL AND COMMON INVESTIGATIONS IN THE FEDERAL POLICE USING GAME THEORY: APPLICATION OF THE PRINCIPAL-AGENT MODEL AND THE SHAPLEY VALUE

ASIGNACIÓN DE INVESTIGACIONES ESPECIALES Y COMUNES EN LA POLICÍA FEDERAL MEDIANTE TEORÍA DE JUEGOS: APLICACIÓN DEL MODELO PRINCIPAL-AGENTE Y EL VALOR DE SHAPLEY

Submetido em 03 de janeiro de 2020.

Aceito em 02 de maio de 2021.

MARCO AURÉLIO FAVERI

POLÍCIA FEDERAL, RECIFE/PE, BRASIL

faveri.maf@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/2441760361396309>

RESUMO

O propósito deste trabalho é a construção, para a Polícia Federal, de um modelo de otimização e mecanismo de aplicação para a utilização de informações extraídas de policiais investigadores, que auxiliem decisores na distribuição de investigações. Foram apresentadas as metodologias principais de investigação policial atualmente empregadas pela organização, as quais costumam gerar dificuldades ao gestor no momento de identificar pessoal adequado a cada tipo de tarefa. Para solução, foram utilizadas abstrações racionais da Teoria dos Jogos, com destaque aos conceitos da teoria *Principal-Agente* e do valor de Shapley, tendo-se construído um modelo que associa ambas as técnicas. Inova o modelo na mescla de conceitos racionalizantes que orientam ao atingimento de pontos ótimos para a administração de equipes, sem a utilização de benefícios

pecuniários, de modo a se congregam qualidades e anseios do profissional em benefício da instituição e em detrimento de considerá-lo mero cumpridor de tarefas. Faz-se necessária a continuidade do estudo, com a aplicação contínua do modelo a casos concretos para aferição de possíveis melhorias e correções no modelo, bem como o desenvolvimento de metodologias para a avaliação de capacidades e preferências do *Agente* no que tange à familiaridade a investigações especiais.

PALAVRAS CHAVE: gestão policial; teoria dos jogos; Principal-Agente; valor de Shapley; investigação.

ABSTRACT

The aim of this paper is to design an optimization model and application mechanism for the use by the Federal Police of information elicited from police investigators, to support Decision Makers in the distribution of investigations. The main police investigation methodologies currently used by the organization were presented, which usually generate difficulties for the management when identifying appropriate personnel for each type of task. For a solution, rational abstractions from Game Theory were used, with emphasis on the concepts of Principal-Agent theory and Shapley's value, having built a model that combines both techniques. The model innovates in the mix of rationalizing concepts that guide the achievement of optimal points for the management of teams, without the use of pecuniary benefits, in order to gather the professional's qualities and desires for the benefit of the institution, without considering him/her a mere fulfiller of tasks. It is necessary to continue the study, with the continuous application of the model to concrete cases to assess possible improvements and corrections in the model, as well as the development of methodologies for the assessment of the Agent's capabilities and preferences with regard to familiarity with special investigations.

KEYWORDS: police management; game theory; Principal-Agent; Shapley value; investigation.

RESUMEN

El propósito de este trabajo es la construcción para la Policía Federal de un modelo de optimización y mecanismo de aplicación para el uso de información extraída de los investigadores policiales, para asistir a los tomadores de decisiones en la distribución de las investigaciones. Se presentaron las principales metodologías de investigación policial que actualmente utiliza la organización, las cuales suelen generar dificultades al gestor a la hora de identificar al personal adecuado para cada tipo de tarea. Para la solución, se utilizaron conceptos de la Teoría de Juegos, con énfasis a la teoría Principal-Agente y al valor de Shapley, habiéndose construido un modelo que combina ambas técnicas. Innova el modelo en el mix de conceptos racionalizadores que orientan el logro de puntos óptimos para la gestión de equipos, sin beneficios pecuniarios, reuniendo las cualidades

y deseos del profesional en beneficio de la institución y en detrimento de considerarlo un mero cumplidor de tareas. Es necesario continuar el estudio, con la aplicación continua del modelo a casos concretos para medición de posibles mejoras y correcciones en el modelo, así como el desarrollo de metodologías para la evaluación de las capacidades y preferencias del Agente en cuanto a familiaridad con investigaciones especiales.

PALABRAS CLAVE: gestión policial; teoría de juegos; Principal-Agente; valor de Shapley; investigación.

1. INTRODUÇÃO

A Polícia Federal é um órgão de segurança pública previsto na Constituição Federal, que exerce a função de polícia judiciária da União. Entre suas atividades está a apuração de infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União (BRASIL, 2017b); tais como o combate ao terrorismo, à corrupção e aos crimes de colarinho branco, crimes contra o meio ambiente e lavagem de dinheiro, entre outros.

Estas investigações são realizadas seguindo-se a legislação penal e processual penal existente no país, interpretadas de acordo com as decisões do Poder Judiciário e instruídas através do inquérito policial presidido por um delegado de polícia (BRASIL, 2013), ao qual incumbe a definição e determinação das diligências policiais que precisam ser realizadas, respeitado o ordenamento jurídico vigente, para, assim, concluir-se pela existência ou não de um fato criminoso, apontando-se ou não indícios de autoria (BRASIL, 2017a).

A Polícia Federal está presente nas 27 Unidades da Federação brasileira, em suas capitais, bem como em outros 95 municípios (POLÍCIA FEDERAL, 2013). Composta por 13.053 servidores públicos, conforme dados de dezembro de 2020 (BRASIL, 2021), responsáveis pela execução das atividades meio e fim da organização, entre as quais a solução de inquéritos policiais, tendo, em junho de 2021, alcançado cerca de 85 mil inquéritos simultaneamente em andamento (POLÍCIA FEDERAL, 2021).

Como a maior parte das organizações, a estrutura da Polí-

cia Federal é fundada no princípio da hierarquia (BRASIL, 1965), existindo um forte esquema organizacional (POLÍCIA FEDERAL, 2020) para definição de metas e prioridades, bem como para a execução dos trabalhos que lhe são afetos.

É a partir deste ponto que surgem os problemas a serem debatidos neste trabalho, um deles próprio de organizações estatais hierarquizadas, em que existem indivíduos em postos de comando superiores que representam a instituição perante à sociedade e recebem poderes públicos organizacionais direcionadores da atividade, mas que são executadas por servidores públicos de maneira delegada, na típica relação *Principal-Agente*.

O outro problema a ser enfrentado, mais uma vez decorrente da característica hierarquizada da organização em que os setores executivos se submetem às diretrizes e metas fixadas por unidades superiores, é o que diz respeito à divisão de tarefas, encargos e objetivos de otimização entre os agentes executores, não raro resultando em distribuição desproporcional e injusta de atividades.

Partindo-se destes problemas gerais, utilizando-se diretrizes racionais de teoria dos jogos, através deste trabalho criou-se um mecanismo de apoio à decisão e gerenciamento da investigação policial, norteador de pontos ótimos de distribuição de tarefas com a utilização da teoria *Principal-Agente* e do valor de Shapley, aplicáveis à realidade de uma delegacia de Polícia Federal especializada no combate e repressão a crimes de corrupção e desvio de recursos públicos, mas que poderá ser generalizada para outras unidades da Polícia Federal.

Este artigo está organizado em três partes principais: na Seção 2, apresenta-se a distribuição de trabalho na Polícia Federal; na Seção 3, expõe-se o referencial teórico que servirá de *background* à proposta de solução a ser apresentada na Seção 4, quando se construirá o modelo e o mecanismo de aplicação. Por fim, segue-se a conclusão do trabalho com a discussão dos resultados obtidos, suas limitações e a identificação de estudos que poderão ser futuramente desenvolvidos.

2. PROBLEMAS NA DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHO NA POLÍCIA FEDERAL

Entre as várias atividades desenvolvidas pela Polícia Federal, a que mais se destaca é a investigação de infrações penais de interesse da União, materializada no inquérito policial, que é um procedimento administrativo no qual são juntados os documentos que comprovam os fatos e os indícios de autoria, consistindo em todos os atos necessários à elucidação do caso, ao arbítrio do delegado de polícia, a ser utilizado para a prossecução penal perante o Poder Judiciário (PITO-MBO, 2016).

Ocorre que ante a grande quantidade de fatos criminosos a serem elucidados, cada qual exigindo diferentes níveis de especialização e esforço investigativo e operacional, já há algum tempo a Polícia Federal se vale de conceitos de operações especiais militares para o estabelecimento de equipes responsáveis por investigações consideradas prioritárias.

Sob a ótica militar, uma operação especial requer modos, táticas, técnicas, procedimentos e equipamentos específicos a serem empregados em ambientes hostis, negados ou sensíveis sob o aspecto político ou diplomático, caracterizados por sensibilidade temporal, natureza clandestina ou encoberta, baixa visibilidade, trabalho com forças estrangeiras, necessidade de orientação regional e cultural, com alto grau de risco (USA, 2014) ;ou, de forma mais simplificada, uma operação especial é conduzida por forças especialmente treinadas, equipadas e apoiadas para um alvo específico, cuja destruição, eliminação ou resgate seja politicamente ou militarmente necessário (MCRAVEN, 1996).

A partir desse norte, no que concerne aos trabalhos da Polícia Federal em sua função de polícia judiciária da União, as investigações realizadas com o emprego de conceitos de operações especiais, aqui denominadas, também e simplesmente, de investigações especiais, são aquelas realizadas através de ações planejadas e concentradas, que utilizam recursos extraordinários e equipe que atua com prazo definido ao fim de neutralização do indivíduo ou grupo criminoso e obtenção de provas (SILVA, 2017).

Assim, tais investigações especiais, que também são materializadas em um ou mais inquéritos policiais, representam uma quantidade muito pequena do total de investigações realizadas - totalizando apenas 536 deflagradas no ano de 2019, ou seja, cerca 0,6% do total de inquéritos policiais em andamento -, mas demandam esforço muito maior de trabalho e apresentam resultados significativamente mais elevados no combate à criminalidade (BRASIL, 2020) na comparação unitária com inquéritos comuns.

Dessa forma, distinguindo-se as tarefas a serem realizadas entre investigações especiais e comuns, surge na organização o problema de distribuição de tais inquéritos entre o efetivo de delegados responsáveis por conduzi-las. Isso porque, conforme conceitos expostos, a investigação especial exige dedicação, treinamento e desenvolvimento focados no atingimento ao objetivo, algo que nem todos policiais estão aptos, desejam ou são vocacionados a enfrentar, mesmo porque não há contraprestação financeira diferenciada.

Sob outro ponto, a massa de investigações simultaneamente em andamento, sejam casos comuns ou especiais, também é objeto de gerenciamento, sobre a qual são estabelecidas metas a partir de indicadores mensuráveis, como tempo médio de desenvolvimento; quantidade por unidade policial; quantidade por delegado de polícia, etc., não sendo tarefa fácil ao decisor a individualização de tais objetivos.

Então é corriqueiro que órgãos superiores de gestão fixem metas gerais para redução de carga de inquéritos já antigos, por exemplo, distribuindo o objetivo de maneira linear entre todas as unidades ou servidores, o que pode representar uma solução não igualitária na repartição do trabalho a ser executado.

Tem-se assim uma melhor delimitação dos problemas a serem tratados neste artigo, quais sejam, a necessidade de otimização da distribuição e proporção entre investigações comuns e especiais, bem como a necessidade de repartição de metas gerenciais gerais de maneira igualitária, os quais serão agora tratados à luz da teoria dos jogos.

3. BACKGROUND: TEORIA DOS JOGOS, CONCEITOS E LITERATURA

A teoria dos jogos pode ser definida como o estudo de modelos matemáticos de conflito e cooperação entre decisores racionais, isto é, trata-se de uma teoria que proporciona técnicas matemáticas gerais para análise de situações em que dois ou mais indivíduos tomam decisões que influenciarão em outros (MYERSON, 1997).

Para tanto, tem-se como princípio que os indivíduos, ora jogadores, farão uma escolha racional, ou seja, tomarão a melhor decisão de acordo com suas preferências, entre todas as possíveis ações, e sem restrições qualitativas, de modo que sua racionalidade reside na consistência de suas decisões frente aos diferentes conjuntos de alternativas disponíveis, e não de acordo com a natureza de suas vontades ou aversões (OSBORNE, 2002).

Os modelos de teoria dos jogos são representações abstratas de situações da vida real, de forma que tal abstração permite que seja usada para o estudo de um amplo conjunto de fenômenos, por meio do uso da matemática, para expressar formalmente as ideias, facilitando a definição de conceitos de maneira precisa e dando consistência às ideias para se explorar as implicações e suposições (OSBORNE; RUBINSTEIN, 1994).

Não obstante isso, é através das aplicações práticas que se entende a teoria, já que argumentos formais sobre jogos abstratos ajudam, mas desempenham um papel menor, enquanto as aplicações ilustram o processo de construção do modelo, de modo que a variedade de aplicações mostra que questões semelhantes surgem em diferentes áreas e que as mesmas ferramentas podem ser aplicadas em cada ambiente (GIBBONS, 1992).

Em razão disso, pode-se encontrar na literatura atual exemplos de aplicações de teoria dos jogos nas mais diversas áreas, tais como cadeia de suprimentos (IVANOV; DOLGUI, 2020; ZHANG, Y.; HEZARKHANI, 2021); energia (CHENG; YU, 2019; CONG; WANG; JIANG, 2019; MORSTYN; TEYTELBOYM; MCCULLOCH, 2019); engenharia de softwares e tecnologia (ASHRAF;

NEWAGY; HAFEZ, 2019; GAVIDIA-CALDERON *et al.*, 2020; MOSCATO; PICARIELLO; SPERLÍ, 2019); comportamento político, militar e econômico (COLBERT; KOTT; KNACHEL, 2020; DEANGELO; MCCANNON, 2020; HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2019; TALEIZADEH; SADEGHI, 2019; WEI; CHAN, 2019); segurança pública (CASKEY; WASEK; FRANZ, 2018; GINGERICH; OLIVEROS, 2018; IMANPOUR *et al.*, 2019); entre outros.

A teoria dos jogos compreende diversos modelos básicos, além de outros que possam ainda vir a ser deduzidos, cada qual adaptável da versão teórica à realidade cotidiana, cabendo ao estudioso o esforço de identificar se algum deles é profícuo ao esforço de solucionar um problema posto.

No caso deste trabalho, verificou-se que as racionalidades propostas na relação *Principal-Agente* e na teoria desenvolvida por Lloyd Shapley (1953) podem ser úteis para a solução de algumas demandas da Polícia Federal relacionadas à distribuição mais conveniente de trabalhos investigativos, conforme subseções seguintes.

3.1 MODELO PRINCIPAL-AGENTE OU TEORIA DA AGÊNCIA

Define-se a relação de agência como um contrato em que uma pessoa (*Principal*) engaja outra pessoa (*Agente*) a realizar algum serviço em seu nome, com a delegação de alguma autoridade decisória, de modo que, se ambas as partes maximizarem as suas utilidades, haja uma boa razão para acreditar que nem sempre o *Agente* irá agir no melhor interesse do *Principal* (JENSEN; MECKLING, 1976).

Assim, a estrutura básica do modelo é a dicotomia entre as duas partes, *Principal* e *Agente*, em que o primeiro delega ao segundo a execução de uma atividade com certo poder decisório, advindo daí uma relação assimétrica de conhecimentos entre um e outro.

A delegação pode ser motivada pela possibilidade de benefício obtido com a divisão de tarefas; pela falta de tempo, habilidade ou por qualquer outra forma de limitação do *Principal*, de modo que o *Agente* pode ter acesso a informações que não estão disponíveis ao *Principal* (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

Da lacuna de informações é que advém os problemas nessa relação que se multiplica no cenário organizacional contemporâneo, eis que qualquer empreendimento público ou privado, com ou sem fins lucrativos, se pauta na divisão e distribuição de tarefas. Entretanto, os objetivos de cada ente participante dessa relação frequentemente são distintos e, muitas vezes, se contrapõem, o que pode causar sérios prejuízos à instituição.

Deste modo, a teoria da agência está preocupada em resolver dois problemas que podem ocorrer nessa relação *Principal-Agente*: o primeiro é quando existem desejos ou objetivos conflitantes e é difícil ou custoso ao *Principal* verificar o que o *Agente* está realmente fazendo, isto é, não se pode conferir se ele está se comportando adequadamente; o segundo é o risco de compartilhamento que surge quando *Principal* e *Agente* se portam de maneira diferente diante de um risco. Cabe então à teoria determinar o contrato mais eficiente a governar o relacionamento entre estas partes (EISENHARDT, 1989).

O custo de oportunidade da tarefa, a correta tecnologia usada e a habilidade em se usar essa tecnologia são exemplos de informações que podem se tornar de conhecimento privado do *Agente*, a chamada seleção adversa (*adverse selection*), assim como considera-se perigo moral (*moral hazard*), a perda da habilidade em controlar a performance do *Agente*, algo que não pode ser contratado, já que não há como se verificar o seu valor (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

No sentido inverso, o adequado tratamento dessa relação pode sim multiplicar os esforços e potencializar os objetivos de cada um, atenuando ou anulando as contrariedades, aplicando-se incentivos ou, ao menos, reduzindo-se as insatisfações.

Assim, o foco da teoria da agência é determinar contratos que eficientemente governem a relação *Principal-Agente* à luz dos problemas de *adverse selection* e *moral hazard*, o que é obtido geralmente por intermédio de contratos de comportamento orientado ou de resultado orientado, investimento em sistemas de informação que controlem o oportunismo, ou se tenta alinhar os interesses do agente por incentivos (WAGNER, 2019).

Tradicionalmente, duas condições são necessárias para que o *Agente* se submeta a ordens do *Principal*: a) que aquele não se importe “muito” com qual tarefa este escolherá ou que seja compensado de alguma forma pela possibilidade deste escolher uma tarefa indesejada e; b) que seja vantajoso para este oferecer àquele uma compensação adicional se não puder prever, com certeza, qual tarefa será a mais adequada (SIMON, 1951), sendo que a função de satisfação (S) para as partes pode ser descrita nas Equações 1 e 2.

$$S_p = F_p(x) - q_p w \quad (1)$$

$$S_a = F_a(x) + q_a w \quad (2)$$

Em que p e a representam o *Principal* e o *Agente*, respectivamente, para $F(x)$ sendo o resultado da execução da tarefa, o incentivo (q) e o salário (w), do que se percebe ser razoável supor que $S \geq 0$, $F(x) \geq 0$ e $qw > 0$, já que seria irracional admitir um empreendimento em que se obtenha valores negativos de satisfação ou resultado, ainda que se admita serem nulos, assim como a remuneração deve ser superior a zero, já que se assume existir delegação remunerada de tarefa.

Por certo que a aceitação em se realizar a tarefa (x) envolve não somente benefícios pecuniários, mas também a utilidade gerada por vários aspectos não remuneratórios, como a atratividade com a equipe, o nível de disciplina exigida, as relações pessoais como amizade e respeito entre a equipe ou mesmo um bom computador para trabalhar (JENSEN; MECKLING, 1976).

Não obstante isso, as tratativas remuneratórias pressupõem, por parte do *Principal*, uma expectativa do resultado da tarefa, sem que tenha certeza antecipadamente se se concretizará o desfecho da maneira desejada, residindo aí sua desvantagem quanto à assimetria de informações.

Para dirimir esse problema no que se refere à seleção adversa (*adverse selection*), ou seja, uma eventual má escolha quanto à capacidade de o *Agente* realizar a tarefa, o *Principal* deve seguir duas etapas quando da contratação (LAFFONT; MARTIMORT, 2002). Primeiro descrever um conjunto de resultados que poderão ser alcançados a despeito da falta de informações, apontando-se também um conjunto de restrições de compatibilidade de incentivos onde houver informa-

ção assimétrica, aliado a um conjunto de restrições de participação, criando-se assim um contrato de incentivos possíveis. Depois, deve-se proceder a uma análise normativa e otimizar a função objetivo do *Principal* dentro do conjunto de resultados viáveis de incentivos.

Já quanto à lacuna de informações a respeito de eventuais ações que o *Agente* possa escolher praticar quando da execução da tarefa (*moral hazard*), as quais possam resultar em alteração do valor do negócio, tais como o modo de dirigir de um motorista ou a dedicação de um tratador de animais, ou ainda o modo de conduzir uma investigação policial, o conflito está nas ações escolhidas para a realização da tarefa contratada.

Em um contexto de *moral hazard*, o resultado vinculado ao esforço do agente é uma questão de sorte. Entretanto, o principal pode ajustar um contrato baseado na performance observável do agente. Assim, o contrato deve induzir, a um custo razoável, um alto esforço do *Agente* a despeito da impossibilidade de diretamente condicionar a recompensa a sua ação, de forma que um primeiro passo é identificar incentivos que induzem a um esforço positivo, satisfazendo assim as restrições de incentivo. Além disso, induzir a participação voluntária do *Agente* cria um padrão de restrições de participação, resultando no contrato de incentivos possíveis. A partir daí, o *Principal* dá preferência àquele que implemente o nível positivo de esforço ao custo mínimo (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

A respeito do tema, Eisenhardt (1989) propõe que para contratos baseados em resultado o *Agente* tende a se comportar de acordo com os interesses do *Principal* e que, quando este tem as informações para se verificar o comportamento daquele, o *Agente* mais uma vez tende a agir de acordo com os interesses do *Principal*.

Além disso, identificou que sistemas de informação, incerteza de resultados, aversão ao risco do *Agente*, a programabilidade das tarefas e a duração do relacionamento de agência são positivamente relacionados a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionados a contratos de resultado. Enquanto que a aversão ao risco do *Principal*, o conflito de objetivos entre um e outro e a mensurabilidade de resultados são positivamente relacionados a contratos de resultado e negativamente a contratos de comportamento (EISENHARDT, 1989).

Como será melhor detalhado em seção específica, na aplicação proposta neste trabalho haverá um misto entre contrato de resultado e contrato de comportamento, a partir dos tipos de tarefas a serem distribuídas, assim como, haja vista limitações no gerenciamento de incentivos remuneratórios, eventuais benefícios serão contratados a partir de satisfações na forma, tipo e ambiente de trabalho.

A literatura atual é farta em trabalhos de aplicação da teoria da agência, conforme se pode notar nas seguintes áreas: recursos hídricos (DARBANDSARI *et al.*, 2020); gestão de recursos humanos (AN, W.; KWEON, 2017; BARRACHINA; GONZÁLEZ-CHORDÁ, 2020; ZHANG, C. *et al.*, 2020); inspeção de fronteiras (BAKSHI; GANS, 2010); contratos (HU; CHEN; WANG, 2018; KERK-KAMP; VAN DEN HEUVEL; WAGELMANS, 2019); comércio de carbono (CAI; SINGHAM, 2018); tecnologia (ZHANG, R.; ZHU, 2020); comportamento policial (GOTTSCHALK, 2018); entre outros.

3.2 VALOR DE SHAPLEY

Entre os fundamentos da teoria dos jogos está a hipótese de que os jogadores podem avaliar, em suas escalas de utilidade, cada cenário que surgir como resultado de um jogo. Foi a partir deste enunciado que Lloyd Shapley (1953) incluiu na classe de cenários a probabilidade de se jogar o jogo, ou seja, aferir-se qual a efetiva participação do jogador no jogo, isso se ele participar.

Pautou-se, para tanto, em pressupostos do seminal trabalho de Von Neumann e Morgenstern (1944) os quais defendem que a utilidade é objetiva e transferível, que os jogos envolvem interesses cooperativos e que, nestas condições, estão adequadamente representados por suas funções características.

Assim, o valor de Shapley de um jogo é definido com referência a outros jogos possíveis, isto é, uma função que atribui um único perfil de *payoff* viável a cada jogo de coalizão, em que um perfil de *payoff* é viável se a soma de seus componentes for $v(N)$, que é considerado o perfil de eficiência, dado que $\{N, v\}$ sejam uma coalizão de *payoff* transferível (OSBORNE; RUBINSTEIN, 1994).

Os procedimentos de barganha que consideram jogos não cooperativos e cooperativos entre duas pessoas foram bem explorados por John Nash (1950, 1951, 1953), advindo a formulação de Shapley para jogos cooperativos de n -pessoas, que considera coalisões, isto é, qualquer subconjunto não vazio de um conjunto de jogadores, tratando-se então de uma construção axiomática em que o autor levanta quais tipos de propriedades se pode esperar para uma solução satisfatória a se alcançar a melhor alocação de *payoff* esperada em uma coalisão (MYERSON, 1997).

Assim sendo, dado que o jogador i é um *dummy* em v se $\Delta_i(S) = v(\{i\})$ para toda coalisão S que exclui i , e que os jogadores i e j são intercambiáveis em v se $\Delta_i(S) = \Delta_j(S)$ para toda coalisão S que não contenham nem i e nem j , o autor definiu os seguintes axiomas e teorema (GUL, 1989; MYERSON, 1997; OSBORNE; RUBINSTEIN, 1994; SHAPLEY, 1953):

- *Simetria*: se i e j são intercambiáveis em v , então $\phi_i(v) = \phi_j(v)$, o que afirma que o valor é essencialmente a propriedade de um jogo abstrato.
- *Eficiência*: estabelece que o jogador *dummy* (i) é o que não estará no jogo e não contribui para a coalisão vencedora, então em v ele será $\phi_i(v) = v(\{i\})$, com $v(\{i\}) = 0$, enquanto a coalisão *carrier* N de v é a que reúne os jogadores que dividirão o resultado, sem qualquer alocação ao *dummy*, de modo que $\sum_N \phi_i(v) = v(N)$.
- *Agregação* ou *aditividade*: em que para quaisquer dois jogos v e w tem-se $\phi(v + w) = \phi(v) + \phi(w)$, ou seja, quando dois jogos independentes forem combinados, seus valores podem ser adicionados jogador por jogador

O teorema resultante, cuja função valor satisfaz os axiomas enunciados para jogos com finitas coalisões *carriers* N , é dado pela Equação 3, para todo universo de jogadores ($i \in U$).

$$\phi_i(v) = \sum_{S \subseteq N} \left[\frac{(s-1)!(n-s)!}{n!} \right] \cdot [v(S) - v(S-i)] \quad (3)$$

Diante disso, o valor de Shapley é uma ferramenta poderosa para avaliar a força estrutural em um jogo de coalisão (MYERSON,

1997). Isso porque, a conjunção de seus axiomas permite afirmar que a ordem de entrada do jogador na coalisão não é fator decisivo para a divisão dos valores, os quais serão equitativamente divididos de acordo com a participação de cada jogador, levando-se em consideração todas as possibilidades de coalisão.

O valor resultante da fórmula de Shapley concebe uma solução cuja motivação é normativa, o que descreve uma razoável ou justa forma de dividir ganhos (ou perdas) em uma cooperação, consideradas as realidades estratégicas capturadas pela forma característica (MASCOLLELL; WHINSTON; GREEN, 1995).

O valor de Shapley é então definido como a soma das contribuições dos i 's em todas as possíveis coalisões S , na média de todas as ordens possíveis de formação de coalizão, podendo-se dizer que o jogador que recebe como recompensa o valor de Shapley está recebendo sua contribuição líquida (de utilidade), em respeito ao princípio da contribuição, ou seja, concede ao jogador um *payoff* de utilidade ponderado pelas necessidades recíprocas igual à sua contribuição média de utilidade ponderada pelas necessidades recíprocas para os outros jogadores, um ótimo de Pareto (BROCK, 1979).

Desde sua concepção o valor de Shapley vem sendo amplamente utilizado como método mais justo para distribuição de resultados, cabendo mencionar alguns trabalhos recentes na biologia (SUN *et al.*, 2020; WICKE; FISCHER, 2019), na distribuição de lucros e fundos (AN, Q. *et al.*, 2019; CUBUKCU, 2020; DEMETRESCU *et al.*, 2019; TENG *et al.*, 2019), no meio ambiente (KELLNER; SCHNEIDERBAUER, 2019; STELLINGWERF *et al.*, 2019), na distribuição de água (LI; ZHAO; GOVINDARAJU, 2019), em transporte público (GNECCO; HADAS; SANGUINETI, 2020), na alocação de patrulhas policiais (WU *et al.*, 2020), entre outros.

4. CONSTRUÇÃO DO MODELO E PROPOSTA DE APLICAÇÃO

Para a solução do problema submetido à análise, qual seja, a melhor distribuição de operações especiais e investigações comuns

entre os delegados disponíveis em uma delegacia de Polícia Federal, é possível utilizar-se a racionalidade proporcionada pelo modelo Principal-Agente, apoiada por uma alocação estável de trabalho desenhada a partir dos conceitos formulados por Shapley.

Assim, nesta seção serão estruturadas as funções de utilidade que se aproximam da melhor representação do modelo de agência existente na Polícia Federal, para distribuição do trabalho investigativo, considerando o delegado-chefe de uma unidade específica na função de *Principal*, pois gerencia os recursos humanos e materiais locais e presta contas à alta gestão do Poder Público e à sociedade, destinatária última do serviço; tendo na função de *Agentes* os demais delegados lotados naquela unidade, que lideram equipes de investigação, têm o conhecimento do trabalho e realizam junto com os demais policiais o esforço necessário à realização da atividade policial.

Na sequência, será estruturado um mecanismo para alocação das operações especiais e das investigações comuns a partir do valor de Shapley, proporcionando também ao gestor o desenvolvimento de estratégias que possibilitem a redução ou incremento de atributos relacionados às investigações, comumente utilizados como mensuradores de produtividade, com a adequada distribuição de metas.

Ao fim, será testado o modelo a partir de dados simulados não reais, mas representativos de uma Delegacia de Polícia Federal especializada no combate e repressão a crimes de corrupção e desvios de recursos públicos federais, que poderá ser generalizado para utilização em unidades de quaisquer municípios ou de outras especializações investigativas.

4.1 MÁXIMO ESFORÇO OPERACIONAL POLICIAL

A Polícia Federal brasileira exerce, entre outras funções estabelecidas na Constituição Federal (BRASIL, 2017b), a atividade de investigação de crimes cometidos em detrimento de bens e interesses públicos federais, fazendo parte da Administração Pública direta do Poder Executivo Federal.

Em razão disso, por intermédio do Ministério da Justiça e Se-

gurança Pública – MJSP, ao qual está vinculada, a Polícia Federal conta com orçamento para realização de suas atividades, incluindo o que é disponibilizado ao pagamento de remunerações ao efetivo, bem como verbas de diárias devidas por conta do deslocamento temporário de servidores entre circunscrições, sendo estes os valores monetários que poderiam ser considerados como custos ao trabalho realizado pelos policiais.

Conforme destacado na seção anterior, o modelo *Principal-Agente* estimula a concessão de incentivos em acréscimo à remuneração do empregado, algo que deverá ser considerado com reservas neste trabalho, já que o policial federal recebe apenas remuneração fixa na forma de subsídio (BRASIL, 2016), sendo que, muito embora as diárias de deslocamento possam constituir uma espécie de parcela variável, destina-se ao pagamento das despesas de hospedagem, alimentação e transporte do servidor em outra circunscrição (BRASIL, 1990, 2006).

Não obstante isso, como já mencionado, a aceitação e estímulo quanto à tarefa a ser realizada não ocorre apenas a partir de benefícios monetários, mas também de outros fatores a serem estimulados, já que como a proposta desta pesquisa é o apoio ao trabalho do administrador local, este não controla a remuneração pecuniária, cabendo-lhe tão somente o gerenciamento do esforço operacional e do ambiente de trabalho.

Assim, na função utilidade do *Principal* (Equação 4), tem-se como variáveis o orçamento para pagamento da remuneração do servidor (b), algo que não está sob seu controle, e o equivalente ao esforço operacional sob a visão do gestor, considerado como cumprimento do dever policial (d), este sim sob gerenciamento direto do administrador local, de modo que a Administração Pública e a sociedade recebem o fruto do dever policial (d) ao custo do orçamento (b).

$$A = d - b \quad (4)$$

Por seu turno, o delegado investigador, no papel de *Agente* nesta modelagem, tem a receber pelo seu trabalho a remuneração em forma de subsídio (r), eventuais pagamentos de diárias de deslocamento (q), ao custo de empregar o esforço pessoal operacional (e), conforme Equação 5.

$$B = r + q - e \quad (5)$$

Assumindo-se que todo o custo financeiro é empregado no pagamento de remuneração e diárias, bem como que o esforço operacional do *Agente* reverte-se no cumprimento do dever policial, é possível alcançar a Equação 6.

$$d - b = r + q - e \Rightarrow e - (r + q) = r + q - e \quad (6)$$

Como já mencionado, não será objeto deste trabalho o tratamento do orçamento policial ou da remuneração financeira devida ao servidor, mas somente do esforço operacional, com o gerenciamento da força humana de trabalho sob o aspecto da distribuição de funções, contexto em que tal esforço pode ser representado na Equação 7.

$$e = \left(\frac{\delta + \frac{\varphi}{n} k}{2} \right)^2 \quad (7)$$

Para tanto, convencionou-se denominar:

δ , o correspondente à taxa de satisfação operacional (ω), multiplicada pela quantidade de operações especiais (g) a ser desenvolvida pelo delegado ($\delta = \omega \cdot g$), sendo que o índice de satisfação poderá ser construído a partir de critério único, programação ou por um modelo de *Multiple Criteria Decision Making/Aiding* (MCDM/A), com informações obtidas diretamente do delegado investigador, reduzindo-se a assimetria de informações própria do modelo *Principal-Agente*, a medir assim o nível de familiaridade ou aversão do profissional com o tipo de trabalho (investigações especiais). A construção desse critério único ou modelo MCDM/A, por si só, poderá constituir pesquisa específica, de maneira que neste trabalho será considerada uma taxa de satisfação 1 por ocasião da aplicação.

φ , a taxa de inquéritos policiais a ser obtida também por critério único, modelo MCDM/A ou técnicas de otimização, poderá corresponder a um somatório de importância de inquéritos, de antiguidade, de adequação correcional ou qualquer outra forma de medição de produtividade ou evento da natureza.

n , a quantidade de inquéritos distribuída ao delegado investigador pelo *Principal*.

k , a constante para adequação entre a quantidade de inquéritos e de operações existentes, a partir da modelagem obtida com o uso do valor de Shapley para as variáveis.

A partir desses parâmetros, uma vez conhecida a percepção do investigador a respeito das exigências maiores de uma operação especial (ω) e descartando-se os atributos financeiros (b , r e q), cabe ao *Principal* promover a otimização do esforço operacional (e), conforme descrito na Equação 8:

$$\text{Max}_e B = \left(\frac{\delta + \frac{\varphi}{n} k}{2} \right)^2 = \frac{(\delta n + k\varphi)^2}{4n^2} = \left(\frac{\delta^2}{4} + \frac{\delta k\varphi}{2n} + \frac{k^2\varphi^2}{4n^2} \right) \quad (8)$$

Na sequência, encontram-se as derivadas parciais e condições de primeira ordem para n e δ (Equações 9 e 10):

$$f'(n) = \frac{k\varphi(\delta n + k\varphi)}{2n^3} \Rightarrow \frac{k\varphi(\delta n + k\varphi)}{2n^3} = 0 \Rightarrow n = -\frac{k\varphi}{\delta} \quad (9)$$

$$f'(\delta) = \frac{\delta n + k\varphi}{2n} \Rightarrow \frac{\delta n + k\varphi}{2n} = 0 \Rightarrow \delta = -\frac{k\varphi}{n} \quad (10)$$

Por certo que, conforme é perceptível, a maximização do esforço em investigações especiais implica em manter em zero a quantidade de inquéritos comuns e vice versa. Mas por várias razões de ordem prática, de especialização de conhecimento investigativo e mesmo porque uma investigação especial se materializa em um ou mais inquéritos comuns, o delegado que se dedica ao trabalho especial, também conduz inquéritos. Em razão disso, a constante k precisa ser um valor negativo para que se mantenha o equilíbrio na maximização da alocação de trabalhos, o que resulta no gráfico da função de otimização (Figura 1), para $k = -0,8$ e $\varphi = 100$.

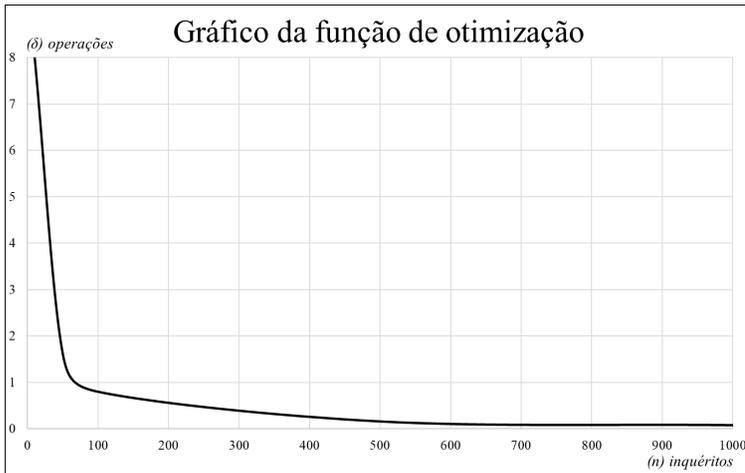


Figura 1 - gráfico da função de otimização: índice de operações vs inquéritos

4.2 APLICAÇÃO DO MODELO EM UMA DELEGACIA

Uma vez encontrada a função que maximiza a relação entre inquéritos comuns e investigações especiais, com o auxílio do valor de Shapley será demonstrada a aplicação do modelo em uma delegacia especializada no combate e repressão a crimes de corrupção e desvio de recursos públicos, mas que poderá ser generalizada para outras unidades policiais.

Aqui será considerada uma delegacia com cinco delegados {A, B, C, D e E} que atuam em investigações comuns e especiais; uma quantidade atual de 214 inquéritos policiais e de 13 operações especiais a serem desenvolvidas por estes mesmos servidores. Como estratégias de gestão, pretende-se que em um período qualquer seja a carga de inquéritos reduzida para 80% do montante atual e que a antiguidade média dos inquéritos em andamento, hoje de 662 dias, seja reduzida para 70% no mesmo período, conforme Tabela 1. Os valores serão arredondados para o número inteiro superior se $\geq 0,5$.

Tabela 1 - Quantitativos atuais de inquéritos e resultados com valor de Shapley

Delegado	A	B	C	D	E	Total	Média
Inquéritos atuais	14	68	41	36	55	214	43
Antiguidade média atual	513	503	953	663	680	3311	662

Inquéritos após Shapley	11	58	31	27	45	171	34
Antiguidade após Shapley	351	344	682	464	477	2318	464

Diante dessas informações, é possível estabelecer-se dois cenários de alocação dos trabalhos, o primeiro focado na distribuição de operações especiais, dada a quantidade de inquéritos comuns e antiguidade esperados por delegado no fim do período; e o segundo focado na distribuição de inquéritos atuais a partir do número de operações já alocadas.

Cenário 1: conforme Tabela 2, dá-se a distribuição de operações especiais (δ) a partir dos inquéritos (n) e antiguidade (φ) esperados no final do período. Deixou-se de arredondar o resultado até o número inteiro para que o gestor possa melhor interpretar os dados e decidir finalmente a alocação.

Tabela 2 - alocação de operações policiais

Delegado	A	B	C	D	E	Total	Média
n	11	58	31	27	45	171	34
k	-0,144	-0,144	-0,144	-0,144	-0,144	-	-
φ	351	344	682	464	477	2318	464
δ	4,80	0,88	3,24	2,51	1,57	13	-

Cenário 2: tem-se agora um processo em dois momentos. A partir da alocação das operações (δ), são distribuídos os inquéritos atuais (n), considerando a antiguidade média total atual (φ). Então aplica-se o valor de Shapley para se atingir o objetivo de redução da carga (n^*) e da antiguidade esperada (φ^*) tomando-se, pois, a nova distribuição de antiguidade média (φ^*) decorrente da alocação (n) dos inquéritos. Note-se que com a distribuição aqui proposta, alterou-se a antiguidade média inicial de cada delegado, que somadas chegavam a 3.311 dias, mas passou para 3.505 dias, de modo que 70% corresponde a 2.453 dias.

Tabela 3 - alocação de inquéritos policiais

Delegado	A	B	C	D	E	Total	Média
n	17	85	28	42	42	214	43
k	-0,128	-0,128	-0,128	-0,128	-0,128	-	-
φ	662	662	662	662	662	3311	662

δ	5	1	3	2	2	13	-
φ'	670	551	889	741	654	3505	701
n^*	13	74	21	32	32	171	34
φ^*	467	378	632	521	456	2453	491

No Cenário 2, ainda é possível uma terceira etapa para reajuste das operações face a distribuição dos inquéritos obtida após estabelecidas as metas de redução (n^* e φ^*), algo que, no exemplo sob análise poderá resultar em um valor inteiro a maior ou a menor, haja vista as frações resultantes, não se substituindo assim mais uma vez a decisão final do gestor.

4.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No modelo proposto, seguindo a aplicação demonstrativa que poderá ser ajustada para situações concretas, foram impostas duas estratégias gerenciais para redução de índices de acompanhamento, quais sejam, a quantidade bruta de inquéritos policiais e a redução do tempo médio de tramitação das investigações.

O quantitativo de procedimentos está no núcleo do estudo, mas poderia ter sido utilizado sem o estabelecimento de meta, assim como no lugar da meta de redução do tempo médio, poderia ter sido utilizada qualquer outra medida valorativa do trabalho a ser realizado, acompanhada ou não de uma proposta a ser atingida.

Há que se recordar que este trabalho apresenta duas propostas que poderão ser utilizadas separadamente ou em conjunto. Uma concernente à alocação de recursos e tarefas a partir do estabelecimento de objetivos a serem alcançados, com a utilização do valor de Shapley. Outra proposta, à luz da teoria da agência, no intuito de conseguir estabelecer um contrato adequado entre o administrador da unidade policial (*Principal*) e o delegado que conduzirá a investigação (*Agente*), isso a partir da identificação de suas preferências quanto ao trabalho especial, que serão aproveitadas no cálculo.

Do mesmo modo, ainda que não tenha sido utilizado na aplicação, uma medida de importância dos inquéritos (FAVERI, 2019) pode ser útil também como ajuste no momento do estabelecimento

do contrato *Principal-Agente*, a servir até mesmo como benefício em contrapartida a investigações especiais desgastantes.

Nisso reside a inovação do modelo a ser utilizado em ambiente investigativo policial local, generalizável a outras unidades ou mesmo a outro tipo de organização, já que mescla conceitos racionalizantes, que se direcionam ao atingimento de pontos ótimos para a administração de equipes, seja sob o aspecto de valorização meritocrática, seja como meio de extrair as melhores qualidades do profissional em benefício da instituição, ou ainda de atentar-se a inclinações subjetivas, deixando de considerar o *Agente* como mero cumpridor de tarefas, ainda que sem empregar benefícios pecuniários como incentivos, lidando outrossim com a noção de deveres e preferências.

O modelo contribui, em um ambiente de acordo entre toda a equipe, para um ajuste mais personalizado possível de contrato quanto aos tipos de trabalho a serem balanceados, quais sejam, operações especiais e investigações comuns. Isso porque as primeiras se adequam mais a contratos de resultado, eis que por definição demandam maior investimento de recursos e dedicação do *Agente*, voltados a um objetivo específico.

De outra ponta, as investigações comuns ocorrem em volume muito superior e precisam necessariamente compartilhar recursos para potencializar a produção, exigindo-se menos resultados concretos, os quais passam a ser encarados admitindo-se perdas estatisticamente controladas, impondo-se ações e comportamentos “corretos” do *Agente*.

Nesse sentido, o modelo ajuda a identificar *Agentes* com características pessoais que se adequam mais ou menos a um ou outro tipo de trabalho, utilizando essa informação elicitada para incentivar o policial a atuar em atividade que detenha mais aptidão ou interesse, algo que também é vantajoso ao *Principal* (Administração Pública), reduzindo o quanto possível a assimetria de informações entre as partes envolvidas nessa relação de trabalho.

5. CONCLUSÃO

Utilizando os conceitos de racionalidade da Teoria dos Jogos, em especial a teoria *Principal-Agente* e o valor de Shapley, o objetivo deste artigo foi a construção de um mecanismo de otimização que auxiliasse o decisor na resolução de dois problemas enfrentados pela Polícia Federal, quais sejam, a redução da assimetria de informações entre os administradores e os delegados investigadores, bem como a distribuição mais justa da carga de trabalho a ser executada.

Diante disso, foram apresentados os tipos de trabalho realizados pela organização e que foram objeto de estudo, ou seja, as operações especiais que são aquelas com propósitos específicos e que concentram recursos, treinamento e apoio direcionados, exigindo dedicação maior por parte do investigador; e as investigações comuns, que ocorrem em volume bem superior e que compartilham o restante dos recursos disponíveis.

Assim, sempre é difícil ao decisor identificar policiais com perfis adequados a tal e qual atividade a ser executada, bem como balancear a distribuição das investigações de maneira equilibrada, justa e que atenda às expectativas, tanto da instituição quanto dos servidores públicos envolvidos, em um cenário de escassa ou nula manobra recompensatória pecuniária.

Os conceitos da teoria da agência e do valor de Shapley foram apresentados com o objetivo de identificar soluções possíveis aos problemas da organização policial especificados, acompanhados da literatura clássica de construção das doutrinas, bem como de aplicações recentes nas mais diversas áreas econômicas, políticas e sociais.

A partir disso, foi construído modelo, tendo como finalidade a obtenção do máximo esforço operacional policial em que, sem se socorrer de incentivos financeiros, buscou-se identificar preferências do *Agente* quanto ao trabalho mais desgastante que, para alguns, é mais recompensador, cotejando essa informação com inquéritos comuns, propondo distribuições mais justas inclusive para o atingimento de objetivos institucionais.

A aplicação do modelo com dados simulados, mas realísticos de uma delegacia especializada, demonstra a robustez do modelo, estando apto a ser empregado em caráter experimental em unidades reais de produção, com o fim de aprimoramento e posteriores proposições de melhorias.

Novos trabalhos se mostram adequados e necessários para melhor elicitação das preferências do *Agente* no que concerne à familiarização ao trabalho em operações especiais, inclusive detalhando-se neste tipo de trabalho eventuais inclinações entre temáticas específicas, como o combate ao desvio de recursos públicos, a crimes contra o meio ambiente, ao tráfico de drogas, ao terrorismo, entre outros, sempre com o intuito de reduzir a assimetria de informações para com o *Principal*, buscando identificar a vocação da própria unidade policial a partir de seus policiais.

BIOGRAFIA DO AUTOR:

MARCO AURÉLIO FAVERI

DOUTORANDO E MESTRE EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (2019), COM GRADUAÇÃO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (2001).

INTEGRANTE DO GRUPO DE PESQUISA PMD - PROJECT MANAGEMENT AND DEVELOPMENT DO PPGE/UFPE.

É DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL E COORDENA A UNIDADE DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE POLÍCIA FEDERAL EM PERNAMBUCO.

MINISTRA AULAS E PALESTRAS NA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA.

TEM EXPERIÊNCIA EM INVESTIGAÇÕES POLICIAIS, ADMINISTRAÇÃO DE INVESTIGAÇÕES E EQUIPES POLICIAIS, ALÉM DE LOGÍSTICA E PLANEJAMENTO DE UNIDADES POLICIAIS.

REFERÊNCIAS

AN, Qingxian *et al.* Resource sharing and payoff allocation in a three-stage system: Integrating network DEA with the Shapley value method. *Omega*, [s. l.], v. 85, p. 16–25, 2019. Disponível em: <https://>

doi.org/10.1016/j.omega.2018.05.008

AN, Weihua; KWEON, Yesola. Do higher government wages induce less corruption? Cross-country panel evidence. *Journal of Policy Modeling*, [s. l.], v. 39, n. 5, p. 809–826, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.03.001>

ASHRAF, Yara; NEWAGY, Fatma; HAFEZ, Ismail. Performance evaluation of cooperative and non-cooperative MIMO cognitive radio networks. *IET Communications*, [s. l.], v. 13, n. 20, p. 3588–3594, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1049/iet-com.2019.0522>

BAKSHI, Nitin; GANS, Noah. Securing the Containerized Supply Chain: Analysis of Government Incentives for Private Investment. *Management Science*, [s. l.], v. 56, n. 2, p. 219–233, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/mnsc.1090.1105>

BARRACHINA, Alex; GONZÁLEZ-CHORDÁ, Víctor M. Error reporting and the performance of nursing management: a game-theoretic study. *IMA Journal of Management Mathematics*, [s. l.], v. 31, n. 4, p. 445–468, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/imaman/dpz019>

BRASIL. *Código de Processo Penal: Decreto-Lei nº 3.689/1941*. 1ªed. Brasília/DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017a. *E-book*.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 99/2017*. Brasília/DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017b. *E-book*.

BRASIL. Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília/DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2006/decreto/d5992.htm

BRASIL. Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo Delegado de Polícia. Brasília/

DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm

BRASIL. Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, que altera a remuneração de servidores públicos. Brasília/DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13371.htm

BRASIL. Lei nº 4.878/1965, de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. [s. l.], 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4878compilado.htm

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília/DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm

BRASIL. *Painel estatístico de pessoal*. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. *Relatório de gestão 2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Brasília/DF: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/auditoria-a-partir-de-2019/rrmjsp2019>.

BROCK, Horace W. A game theoretic account of social justice. *Theory and Decision*, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 239–265, 1979. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00126380>

CAI, W.; SINGHAM, D.I. A principal–agent problem with heterogeneous demand distributions for a carbon capture and storage system. *European Journal of Operational Research*, [s. l.], v. 264, n. 1, p. 239–256, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2017.06.009>

CASKEY, Trevor R.; WASEK, James S.; FRANZ, Anna Y. Deter and protect: crime modeling with multi-agent learning. *Complex & Intelligent Systems*, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 155–169, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s40747-017-0062-8>

CHENG, Lefeng; YU, Tao. Game-Theoretic Approaches Applied to Transactions in the Open and Ever-Growing Electricity Markets From the Perspective of Power Demand Response: An Overview. *IEEE Access*, [s. l.], v. 7, p. 25727–25762, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2900356>

COLBERT, Edward JM; KOTT, Alexander; KNACHEL, Lawrence P. The game-theoretic model and experimental investigation of cyber wargaming. *The Journal of Defense Modeling and Simulation: Applications, Methodology, Technology*, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 21–38, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1548512918795061>

CONG, Hao; WANG, Xu; JIANG, Chuanwen. Robust coalitional game theoretic optimisation for cooperative energy hubs with correlated wind power. *IET Renewable Power Generation*, [s. l.], v. 13, n. 13, p. 2391–2399, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1049/iet-rpg.2018.6232>

CUBUKCU, K. Mert. The problem of fair division of surplus development rights in redevelopment of urban areas: Can the Shapley value help? *Land Use Policy*, [s. l.], v. 91, p. 104320, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104320>

DARBANDSARI, Pedram *et al.* An agent-based conflict resolution model for urban water resources management. *Sustainable Cities and Society*, [s. l.], v. 57, p. 102112, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102112>

DEANGELO, Gregory; MCCANNON, Bryan C. Psychological game theory in public choice. *Public Choice*, [s. l.], v. 182, n. 1–2, p. 159–180, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11127-019-00676-6>

DEMETRESCU, Camil *et al.* On the Shapley value and its application to the Italian VQR research assessment exercise. *Journal of Informetrics*, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 87–104, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2018.11.008>

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 57–74, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4279003>

FAVERI, Marco Aurelio. *Análise multicritério de investigações*

policiais: avaliação em momento de escassa informação e tratamento de imprecisões. 145 f. 2019. - Universidade Federal de Pernambuco, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/35397>

GAVIDIA-CALDERON, Carlos *et al.* Game-theoretic analysis of development practices: Challenges and opportunities. *Journal of Systems and Software*, [s. l.], v. 159, p. 110424, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jss.2019.110424>

GIBBONS, Robert. *Game theory for applied economist*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.

GINGERICH, Daniel W.; OLIVEROS, Virginia. Police Violence and the Underreporting of Crime. *Economics & Politics*, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 78–105, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ecpo.12102>

GNECCO, Giorgio; HADAS, Yuval; SANGUINETI, Marcello. Public transport transfers assessment via transferable utility games and Shapley value approximation. *Transportmetrica A: Transport Science*, [s. l.], p. 1–26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/023249935.2020.1799112>

GOTTSCHALK, Petter. Opportunistic behavior in the principal–agent model of policing. *International Journal of Police Science & Management*, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 109–115, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1461355718763453>

GUL, Faruk. Bargaining Foundations of Shapley Value. *Econometrica*, [s. l.], v. 57, n. 1, p. 81, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1912573>

HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. Transparency, Protest and Democratic Stability. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 49, n. 4, p. 1251–1277, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123417000308>

HU, Duni; CHEN, Shou; WANG, Hailong. Robust reinsurance contracts with uncertainty about jump risk. *European Journal of Operational Research*, [s. l.], v. 266, n. 3, p. 1175–1188, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2017.10.061>

- IMANPOUR, Maryam *et al.* A microeconomic foundation for optimal money laundering policies. *International Review of Law and Economics*, [s. l.], v. 60, p. 105856, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.irl.2019.105856>
- IVANOV, Dmitry; DOLGUI, Alexandre. Viability of intertwined supply networks: extending the supply chain resilience angles towards survivability. A position paper motivated by COVID-19 outbreak. *International Journal of Production Research*, [s. l.], v. 58, n. 10, p. 2904–2915, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0207543.2020.1750727>
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, [s. l.], v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- KELLNER, Florian; SCHNEIDERBAUER, Miriam. Further insights into the allocation of greenhouse gas emissions to shipments in road freight transportation: The pollution routing game. *European Journal of Operational Research*, [s. l.], v. 278, n. 1, p. 296–313, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2019.04.007>
- KERKKAMP, R.B.O.; VAN DEN HEUVEL, W.; WAGELMANS, A.P.M. Robust pooling for contracting models with asymmetric information. *European Journal of Operational Research*, [s. l.], v. 273, n. 3, p. 1036–1051, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2018.08.041>
- LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. *The Theory of Incentives*. New Jersey: Princeton University Press, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv7h0rwr>
- LI, Dongnan; ZHAO, Jianshi; GOVINDARAJU, Rao S. Water benefits sharing under transboundary cooperation in the Lancang-Mekong River Basin. *Journal of Hydrology*, [s. l.], v. 577, p. 123989, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2019.123989>
- MAS-COLELL, Andreu; WHINSTON, Michael Dennis; GREEN, Jerry R. *Microeconomic Theory*. New York: Oxford University Press, 1995.

MCRAVEN, William H. *Spec ops: case studies in special operations warfare theory & practice*. New York: Presidio Press, 1996.

MORSTYN, Thomas; TEYTELBOYM, Alexander; MCCULLOCH, Malcolm D. Bilateral Contract Networks for Peer-to-Peer Energy Trading. *IEEE Transactions on Smart Grid*, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 2026–2035, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/TSG.2017.2786668>

MOSCATO, Vincenzo; PICARIELLO, Antonio; SPERLÍ, Giancarlo. Community detection based on Game Theory. *Engineering Applications of Artificial Intelligence*, [s. l.], v. 85, p. 773–782, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.engappai.2019.08.003>

MYERSON, Roger B. *Game theory: analysis of conflict*. Cambridge/MA: Harvard University Press, 1997.

NASH, John. Non-Cooperative Games. *The Annals of Mathematics*, [s. l.], v. 54, n. 2, p. 286, 1951. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1969529>

NASH, John. The Bargaining Problem. *Econometrica*, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 155, 1950. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1907266>

NASH, John. Two-Person Cooperative Games. *Econometrica*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 128, 1953. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1906951>

OSBORNE, Martin John. *An introduction to game theory*. New York/NY: Oxford University Press, 2002.

OSBORNE, Martin John; RUBINSTEIN, Ariel. *A course in game theory*. Cambridge/MA: MIT Press, 1994.

PITOMBO, Antônio Sérgio Altieri de Moraes. Criminal Law and Procedure. In: DEFFENTI, Fabiano; BARRAL, Welber (org.). *Introduction to Brazilian Law*. 2. ed. Alphen aan den Rijn: [s. n.], 2016. E-book.

POLÍCIA FEDERAL. *Informações obtidas via Lei de Acesso à Informação no processo 08198.018320/2021-09*. Brasília/DF: [s. n.], 2021.

POLÍCIA FEDERAL. *Organograma da Polícia Federal 2020*.

- [S. l.], 2020. Disponível em: https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura/@@download/file/ORGANOGRAMA_2020.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.
- POLÍCIA FEDERAL. *Portaria nº 3.997/2013-DG/PF, de 24 de outubro de 2013: Define as circunscrições oficiais das Superintendências Regionais e das Delegacias de Polícia Federal Descentralizadas*. Brasília/DF: [s. n.], 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/portaria-3997-2013-dg-pf.pdf>
- SHAPLEY, Lloyd S. Value for n-Person Games. In: KUHN, H W; TUCKER, A W (org.). *Contribution to the Theory of Games. Annals of Mathematics Studies*. New Jersey: Princeton University Press, 1953. p. 307–317.
- SILVA, Élzio Vicente da. *Operações especiais de polícia judiciária: e ruptura de planos de ataque terrorista*. Barueri/SP: Novo Século, 2017.
- SIMON, Herbert A. A Formal Theory of the Employment Relationship. *Econometrica*, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 293, 1951. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1906815>
- STELLINGWERF, H.M. *et al.* Fair gain allocation in eco-efficient vendor-managed inventory cooperation. *Journal of Cleaner Production*, [s. l.], v. 231, p. 746–755, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.05.232>
- SUN, Min Woo *et al.* Game theoretic centrality: a novel approach to prioritize disease candidate genes by combining biological networks with the Shapley value. *BMC Bioinformatics*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 356, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12859-020-03693-1>
- TALEIZADEH, Ata Allah; SADEGHI, Razieh. Pricing strategies in the competitive reverse supply chains with traditional and e-channels: A game theoretic approach. *International Journal of Production Economics*, [s. l.], v. 215, p. 48–60, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2018.06.011>
- TENG, Yue *et al.* Using cooperative game theory to determine profit distribution in IPD projects. *International Journal of Construction Management*, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 32–45, 2019. Disponível em:

<https://doi.org/10.1080/15623599.2017.1358075>

USA. *Special Operations: Joint Publication 3-05*. Washington/DC: [s. n.], 2014.

VON NEUMANN, John; MORGENSTERN, Oskar. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press, 1944. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1r2gkx>

WAGNER, Dirk Nicolas. The Opportunistic Principal. *Kyklos*, [s. l.], v. 72, n. 4, p. 637–657, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/kykl.12213>

WEI, Fang; CHAN, Wang. The Cooperative Stability Evolutionary Game Analysis of the Military-Civilian Collaborative Innovation for China's Satellite Industry. *Mathematical Problems in Engineering*, [s. l.], v. 2019, p. 1–17, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1155/2019/3938716>

WICKE, Kristina; FISCHER, Mareike. On the Shapley Value of Unrooted Phylogenetic Trees. *Bulletin of Mathematical Biology*, [s. l.], v. 81, n. 2, p. 618–638, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11538-018-0392-8>

WU, Cheng-Kuang *et al.* A Game Theory Approach for Assessment of Risk and Deployment of Police Patrols in Response to Criminal Activity in San Francisco. *Risk Analysis*, [s. l.], v. 40, n. 3, p. 534–549, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/risa.13411>

ZHANG, Chang *et al.* The Influence of Demographic Characteristics on Employee Promotion: Research Based on Data Mining and Game Theory. *Wireless Communications and Mobile Computing*, [s. l.], v. 2020, p. 1–12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1155/2020/8814733>

ZHANG, Rui; ZHU, Quanyan. FlipIn: A Game-Theoretic Cyber Insurance Framework for Incentive-Compatible Cyber Risk Management of Internet of Things. *IEEE Transactions on Information Forensics and Security*, [s. l.], v. 15, p. 2026–2041, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/TIFS.2019.2955891>

ZHANG, Yumeng; HEZARKHANI, Behzad. Competition in dual-channel supply chains: The manufacturers' channel selection. *European Journal of Operational Research*, [s. l.], v. 291, n. 1,

p. 244–262, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2020.09.031>

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O(s) autor(es) assegura(m) que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

FAVERI, Marco Aurélio. Alocação de investigações especiais e comuns na Polícia Federal com o uso da Teoria dos Jogos: aplicação do modelo Principal-Agente e do valor de Shapley. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, vol. 13, n. 7, p. 303-336, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.864>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO-COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

IDENTIFICAÇÃO DE VÍTIMAS DE DESASTRE PELAS IMPRESSÕES DIGITAIS: O ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE BRUMADINHO

DISASTER VICTIM IDENTIFICATION USING FINGERMARKS: THE BRUMADINHO DAM COLLAPSE

IDENTIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL DESASTRE POR HUELLAS DACTILARES: LA RUPTURA DE LA PRESA DE BRUMADINHO

Submetido em 04 de março de 2021.

Aceito em 02 de julho de 2021.

MARCO ANTONIO DE SOUZA

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

desouza.mas@outlook.com

 <http://lattes.cnpq.br/5337279717948592>

GABRIEL DE OLIVEIRA URTIAGA

POLÍCIA FEDERAL, PORTO ALEGRE/RS, BRASIL

gabriel.gou@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/4577304046150893>

FLÁVIO ROBERTO DE MELO

POLÍCIA FEDERAL, BELO HORIZONTE/MG, BRASIL

flavio.frm@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/2708561950034310>

LUCIENE MARQUES DA SILVA

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

marques.lms@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/3637387906974017>

RESUMO

Considerado o maior acidente de trabalho do Brasil, o rompimento da barragem de Brumadinho ocasionou grande impacto ambiental e elevado número de vítimas fatais (270), sendo caracterizado como um desastre de massa de grandes proporções. O resgate e a identificação das vítimas envolveram um enorme esforço coordenado entre forças de segurança pública. A Polícia Federal atuou de forma cooperativa, tendo se destacado no processo de identificação dos corpos. O presente estudo aborda o processo de identificação de vítimas de desastre através das impressões digitais, utilizando-se o Sistema Alethia. O uso desse sistema possibilitou a identificação de 47% das vítimas resgatadas e reduziu, consideravelmente, o tempo de resposta para suas famílias.

PALAVRAS-CHAVE: impressão digital; DVI; Brumadinho/MG; Alethia; identificação humana; necropapiloscopia.

ABSTRACT

Considered the biggest accident at work in Brazil, the rupture of the Brumadinho dam caused a great environmental impact and a high number of fatalities (270), being characterized as a mass disaster of great proportions. The rescue and identification of the victims involved a massive coordinated effort between public security forces. The Federal Police acted cooperatively, having excelled in the process of identifying the bodies. The objective of this case study was to report the process of identification of the victims using fingerprints, in which the Alethia system was used. This System has contributed to 47% of fingerprint identifications and it has helped to cut the time required to this process.

KEYWORDS: Fingerprint; DVI; Brumadinho, MG; Alethia; human identification; necropapiloscopia.

RESUMEN

Considerado el mayor accidente de trabajo en Brasil, la ruptura de la presa Brumadinho causó un gran impacto ambiental y un alto número de muertes (270), siendo caracterizado como un desastre masivo de grandes proporciones. El rescate y la identificación de las víctimas implicaron un esfuerzo coordinado masivo entre las fuerzas de seguridad pública. La Policía Federal actuó de manera cooperativa, habiendo destacado en el proceso de identificación de los cuerpos. En este caso práctico se abordará el proceso de identificación por huellas dactilares, que tuvo el uso del sistema Alethia. Este sistema contribuyó al 47% de las identificaciones de huellas dactilares y considerablemente a la reducción del tiempo de respuesta para las familias de las víctimas.

PALABRAS CLAVE: Huella dactilar; DVI; Brumadinho, MG; Alethia; identificación humana; Necropapiloscopia.

1. INTRODUÇÃO

Em 1984, a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) produziu o primeiro guia para Identificação de Vítimas de Desastre (DVI), que tem sido revisado ao longo dos anos e fornece diretrizes para o gerenciamento de operações, alinhando ações diplomáticas, políticas e policiais, especialmente em operações multinacionais (INTERPOL, 2018).

Baseado no Guia da Interpol, foi elaborado, em 2011, por uma equipe multidisciplinar, o Manual de Identificação de Vítimas de Desastres da Polícia Federal (PF). Nesse, preconiza-se que em um evento de desastre com vítimas fatais, os restos humanos recuperados devem ser processados, examinados e armazenados em um necrotério, ou em um local construído temporariamente para a operação. A identificação é realizada por meio do cruzamento de todos os dados obtidos nas fases *post mortem* (PM) e *ante mortem* (AM). Os exames de PM incluem fotografias, análises de impressões digitais, odontológica, de DNA e, também, a autópsia. As informações AM envolvem a coleta de dados de pessoas desaparecidas por meio de entrevista com familiares, parentes ou amigos; busca por registros médicos e odontológicos, impressões digitais, DNA, documentos, fotografias e outros dados da vítima, quando ainda em vida, que possam contribuir para sua identificação (POLÍCIA FEDERAL, 2011).

Segundo a Interpol, desastres podem ser classificados como fechados, quando o número de mortos é conhecido e o grupo de fácil identificação, como desastres aéreos; ou abertos, quando eventos inesperados causam a morte de um número desconhecido de indivíduos, como o rompimento da barragem de Brumadinho, o que torna o desafio da identificação das vítimas ainda mais complexo. (INTERPOL, 2018).

O rompimento da barragem de Brumadinho ocorreu no dia 25 de janeiro de 2019, aproximadamente ao meio dia. Este evento é considerado como o maior acidente de trabalho e um dos maiores desastres ambientais do Brasil. Essa barragem de rejeitos de mineração, classificada como de baixo risco e de alto potencial de danos, localizava-se no ribeirão Ferro-Carvão, na região de Córrego do Feijão, no

município de Brumadinho, a 65 Km de Belo Horizonte - MG. A administração da barragem era de responsabilidade da empresa Vale S/A. Esse desastre de grandes proporções, despejou, de uma só vez, 12 milhões de metros quadrados de rejeito de mineração, afetando inicialmente uma área de 290 hectares e vitimando fatalmente 270 pessoas, entre funcionários da empresa Vale S/A, moradores da região e turistas (VALVERDE, 2019). Considerando a dimensão do desastre, para o processo de identificação das vítimas, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais contou com o apoio da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Federal.

O presente estudo de caso tem por objetivo apresentar as técnicas utilizadas nas identificações das vítimas do desastre com foco nas impressões digitais e destaque na utilização do sistema Alethia, cujo software foi desenvolvido pelo Instituto Nacional de Identificação (INI) da PF, sendo composto por um Sistema Automatizado de Identificação por Impressão Digital (AFIS) portátil e um kit biométrico.

2. METODOLOGIA

Trata-se de levantamento de dados relativos aos processos de identificação por impressão digital das vítimas do desastre de Brumadinho, realizados com o uso do sistema Alethia, durante o período de 28 de janeiro a 26 de fevereiro de 2019. Os dados apresentados neste trabalho foram obtidos por meio de pesquisa aos arquivos de apresentações e relatórios produzidos para o INI da PF, que foram consultados no período de janeiro a fevereiro de 2021. Cabe destacar que os autores deste trabalho participaram da identificação das vítimas e foram responsáveis pela elaboração deste material consultado.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os trabalhos de identificação foram baseados nos protocolos estabelecidos pelo Manual de DVI/PF (POLÍCIA FEDERAL, 2011), segundo a seguinte rotina: os restos mortais eram resgatados da lama, levados de helicóptero a uma área onde um perito atuava no sentido de preservar as mãos e cabeça cobrindo essas regiões com sacos plásticos. Ainda nesta área, o corpo recebia uma numeração que o acompanhava

durante todo o processo. Ao chegar no Instituto Médico Legal de Belo Horizonte, equipes de DVI recolhiam os dados PM. Assim, procedia-se a coleta de fotografias, de impressões digitais e de material genético para exame de DNA. Em seguida, os corpos eram encaminhados à necropsia e para a realização de exames odontológicos. Paralelamente, equipes AM recolhiam material biológico de familiares e outras informações que pudessem auxiliar no processo de identificação. A Figura 1 representa a rotina estabelecida pelas equipes PM e AM.



Figura 1: Representação esquemática da rotina estabelecida pelas equipes PM e AM no âmbito do processo de DVI.

O sucesso da identificação por impressões digitais depende do tipo de desastre que, por sua vez, terá influência direta no estado de conservação dos corpos. Neste caso, as vítimas foram encontradas em diferentes estados de decomposição, a maioria em processo de maceração e algumas com evidências de mumificação. Foram declaradas 270 pessoas desaparecidas, das quais 261 (96,7%) foram identificadas pelas equipes de DVI. Desse total, a identificação por impressões digitais foi responsável por 74,7%, (195). As outras identificações foram realizadas por equipes de odontologia forense, DNA e antropologia forense. Neste estudo de caso será apenas considerado o total das vítimas identificadas por impressões digitais

Desde o resgate dos corpos, havia grande preocupação com a preservação dos vestígios, em especial, das mãos para possibilitar o processo de identificação. A Figura 2 demonstra o procedimento adotado pelas equipes de DVI, ainda na área do resgate, para a preservação das impressões digitais a serem analisadas. Um invólucro plástico era utilizado para envolver as mãos, com o intuito de preservar os dedos e, eventualmente, a luva epidérmica, que poderiam cair e se perder no traslado do corpo ao IML.



Figura 2. Imagem da mão de uma das vítimas resgatadas, preservada com um invólucro plástico (Fonte: Polícia Federal)

Uma vez que as vítimas foram soterradas pela onda de lama formada pelo rejeito de mineração, as mãos, de uma forma geral, apresentavam-se bastante sujas de lama, não sendo possível, em um primeiro momento, avaliar a qualidade técnica das impressões digitais para coleta, conforme demonstrado na Figura 3a. Dessa forma, era necessária a realização da lavagem das mãos das vítimas com água corrente e detergente para retirar a lama (Figura 3b.).



Figura 3. Imagens do procedimento de limpeza das mãos. (a) mãos sujas de lama e (b) lavagem das mãos das vítimas com água corrente e detergente para retirar a lama. (Fonte: Polícia Federal)

Dentre os exames necropiloscópicos utilizados, em alguns casos, a extração e o calço da luva epidérmica (Figura 4a.) demonstrou ser o procedimento mais adequado para a realização da coleta das impressões digitais pelo Alethia, em outros, optou-se pelo método tradicional de tinta e papel. Nas mãos que não apresentavam detalhes papilares aparentes, utilizou-se a técnica da fervura ou ebulição (Figura 4b.) para provocar, por meio de respostas termodinâmicas e osmóticas, a hidratação da pele e eliminar os fluidos corporais resultantes do pro-

cesso de decomposição. Essa técnica consiste em submeter a mão do cadáver à água fervente (100°C) por alguns segundos (KIM; PARK; EOM, 2007, DELGADO; MARIOTTI, 2020).



Figura 4. Imagem da luva epidérmica calçada na mão do perito papiloscopista para a realização da coleta das impressões digitais pelo Alethia, ou pelo método tradicional de tinta e papel (a). Aplicação da técnica da fervura ou ebulição para provocar, por meio de respostas termodinâmicas e osmóticas, a hidratação da pele e eliminar os fluidos corporais resultantes do processo de decomposição (b). (Fonte: Polícia Federal)

Caso fosse visualmente constatada a qualidade técnica adequada das impressões digitais, realizava-se a coleta diretamente por meio do Alethia (Figura 5a). Uma vez carregadas as impressões digitais padrão no banco de dados do sistema, a identificação era feita em cerca de 2 segundos (Figura 5b).

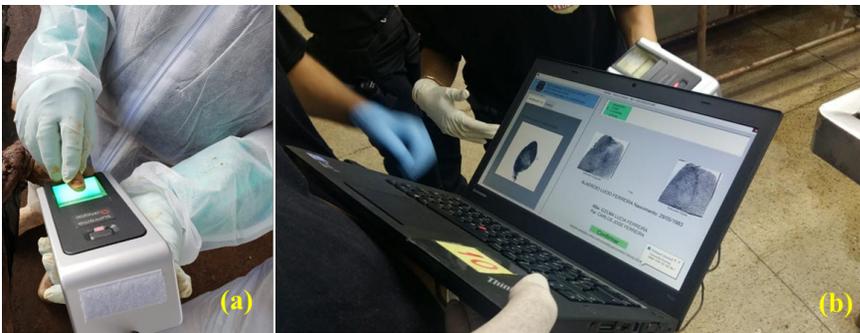


Figura 5 Imagens da tentativa de coleta de impressão digital, na camada da derme do dedo polegar esquerdo, do segmento analisado(a) e do resultado da identificação no Alethia (b) (Fonte: Polícia Federal)

A identificação de vítimas de desastres por impressões digitais, com auxílio de um sistema biométrico portátil não é novidade. Em 2006, foi registrada uma patente americana de um aparelho com as ca-

racterísticas de um AFIS portátil. Kits eletrônicos de coleta de impressões digitais foram testados para coleta em alguns acidentes, anos anteriores ao desastre de Brumadinho (JOHNSON; RIEMEN, 2019).

O Alethia é um equipamento composto por um notebook, um leitor biométrico para coleta de impressões digitais, um banco de dados pré-carregado com os padrões das vítimas e um *software* que compara as impressões digitais coletadas com as impressões digitais padrão, conforme visto na Figura 6. O sistema Alethia foi desenvolvido como ferramenta para auxiliar o esquema de segurança dos jogos olímpicos no Brasil (2016) e utilizado para identificar foragidos internacionais, integrantes da lista vermelha da Interpol, em aeroportos brasileiros. Foi usado pela primeira vez para fins necropapiloscópicos, na identificação das vítimas do desastre aéreo da empresa Lamia, que conduzia a equipe de futebol Chapecoense e caiu na Colômbia, em 2016.

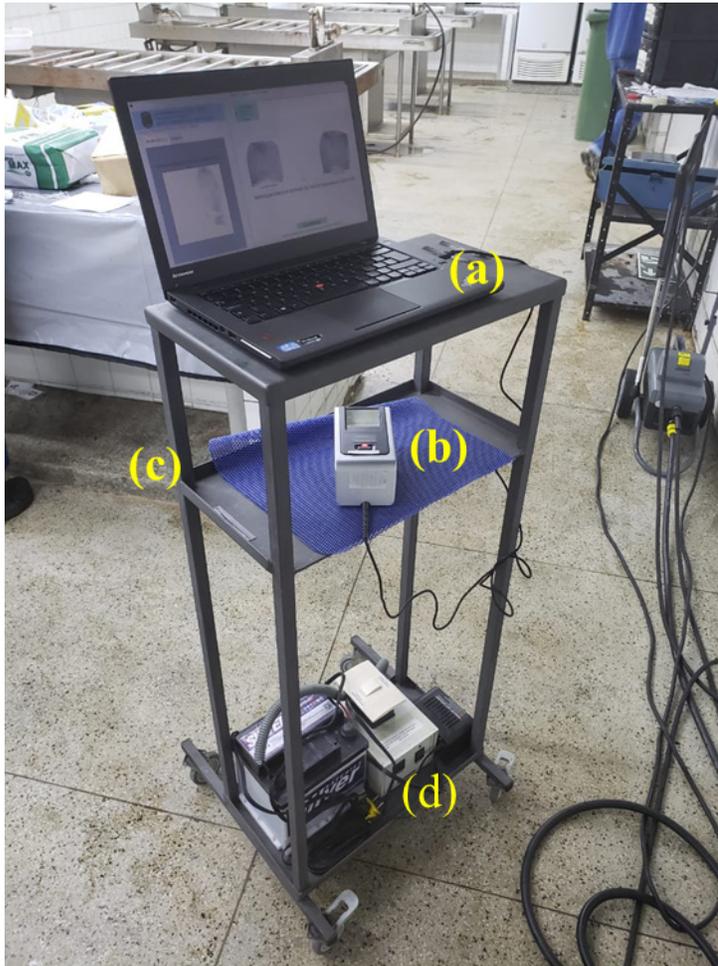


Figura 6. Imagem do sistema Alethia utilizado no IML da cidade de Belo Horizonte durante a missão em Brumadinho formado pelos seguintes componentes: a) *notebook*; b) leitor biométrico; c) estante com rodas; d) bateria (Fonte: Polícia Federal).

No que se refere ao trabalho realizado após o acidente de Brumadinho, por tratar-se de um desastre aberto, os padrões de impressões digitais das vítimas foram carregados no Alethia, à medida em que eram obtidos pela equipe AM. Ainda assim, o sistema era utilizado para a coleta, dispensando a utilização de técnicas tradicionais, como microadesão, moldes de silicone, etc. As impressões digitais dos indivíduos não identificados coletadas no Alethia eram enviadas pela internet, pelo próprio sistema, ao Grupo de Identificação da Superintendência da PF de Minas Gerais, na cidade de Belo Horizonte, para serem confrontadas no AFIS nacional.

Considerando o período no qual as equipes de DVI utilizaram o sistema Alethia, compreendido entre os dias 28 de janeiro e 26 de fevereiro de 2019, foram identificadas 185 vítimas. Destas, a análise de impressões digitais foi responsável por 85,6% das identificações realizadas, em comparação com os demais métodos primários. Em 0,5% dos casos, a análise de impressões digitais atuou em conjunto com o DNA para confirmar a identificação de vítimas e, em 2,7% dos casos, com a análise odontológica. Cabe ressaltar que, posteriormente, foram identificadas as demais vítimas, chegando-se ao total de 261, das quais 195 por impressões digitais. Ressalta-se que esse total não será aqui abordado, uma vez que o foco é a comparação da utilização do sistema Alethia.

Para uma melhor compreensão da atuação do sistema Alethia, dividiu-se os resultados das identificações pelo sistema em direto e indireto. Identificações diretas foram definidas como as positivas realizadas no IML, logo após a coleta da impressão digital, realizada diretamente no leitor biométrico. Já as identificações indiretas foram aquelas nas quais o sistema foi capaz de capturar as imagens das impressões digitais, nesse caso, suas positivas só ocorreram após serem incluídas e pesquisadas no sistema AFIS nacional da PF.

Das identificações realizadas com o uso do Alethia, 30% foram identificações diretas, sendo o restante identificações indiretas ou com o uso de exames necropapiloscópicos tradicionais, como microadesão, moldagem e entintamento. Considerando as identificações diretas e indiretas realizadas pelo sistema Alethia, um total de 47% das vítimas foram identificadas por esse método. O detalhamento do total de vítimas identificadas por impressões digitais nas diferentes metodologias encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1. Número de vítimas identificadas por impressões digitais no período de 28 de janeiro a 26 de fevereiro de 2019 e total por técnica utilizada.

Total de vítimas identificadas através das Impressões digitais	158	
Total por técnica utilizada	Identificação direta pelo sistema Alethia	47 (30%)
	Coleta com o sistema Alethia e identificação no AFIS nacional da PF	27 (17%)
	Identificação por exames necropapiloscópicos tradicionais	84 (53%)

Fonte: autor

As identificações que não foram realizadas diretamente pelo

Alethia, podem ser explicadas por dois motivos, quais sejam: pela inserção de padrões (individuais datiloscópicos) com baixa qualidade técnica para um confronto no banco de dados do sistema ou pela ausência de prontuários das vítimas. Por tratar-se de um desastre aberto, no qual as vítimas não são previamente conhecidas em sua totalidade, o banco do Alethia era diariamente atualizado com novas informações de pessoas desaparecidas fornecidas pela equipe AM. Ademais, a questão da falta de qualidade técnica dos padrões ainda é um desafio enfrentado pelas instituições responsáveis pela coleta de impressões digitais civis.

Cabe salientar que a identificação de uma vítima pelo sistema Alethia dura, em média, 2 segundos, enquanto a utilização de outros métodos tradicionais para coleta pode durar vários minutos. Considera-se que todo o processo de DVI é de suma importância para garantir aos familiares das vítimas o direito de prestarem suas últimas homenagens, sendo uma forma de redução do sofrimento da perda e processamento do luto. Assim, uma identificação ágil torna-se um desafio neste tipo de evento. Mais que uma missão policial, o trabalho de identificação de vítimas em desastres em massa é uma missão humanitária que a Polícia desempenha.

Por fim, observa-se que as impressões digitais coletadas para documentos válidos no Brasil (Registro Geral, Passaporte etc.) são armazenadas em bancos de dados ou em arquivos físicos dactiloscópicos. Esse processo é de grande valia para fins de DVI, pois, possuir padrões para comparação a pronto emprego torna a identificação mais rápida, uma vez que outros métodos primários de identificação podem ter complicações próprias, principalmente quando se trata de um desastre aberto.

4. CONCLUSÃO

Como foi demonstrado, a utilização do sistema Alethia para a identificação necropapiloscópica traz como grande vantagem a redução de tempo nesse processo, possibilitando a identificação de uma vítima em aproximadamente 2 segundos. Destaca-se que a agilidade no processo de identificação tem importante papel social, haja vista que proporciona aos familiares a possibilidade de prestar suas últimas homenagens, contribuindo para a diminuição do tempo de incerteza.

Vale ressaltar, ainda, que a agilidade e a precisão do método de identificação por meio das impressões digitais é uma escolha assertiva da equipe de DVI, nos casos em que as papilas dérmicas estiverem preservadas e apresentarem condições técnicas para a identificação. No entanto, nos casos em que o estado dos corpos não permitirem a coleta de digitais, outros métodos de identificação humana devem ser avaliados, tais como o exame de DNA e as análises dentárias.

BIOGRAFIA DO(A)S AUTORE(A)S:

MARCO ANTONIO DE SOUZA

PAPIOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL (INSTITUTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO - POLÍCIA FEDERAL)

MESTRE EM NANOCIÊNCIA E NANBIOTECNOLOGIA (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

DOUTORANDO EM NANOCIÊNCIA E NANBIOTECNOLOGIA (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

PESQUISADOR E LIDER DO GRUPO DE PESQUISA PAPIOSCOPIA FORENSE (ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA).

MEMBRO DO GRUPO DE PESQUISA NANOTECNOLOGIA VERDE: AMBIENTE, SAÚDE E SUSTENTABILIDADE (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA).

GABRIEL DE OLIVEIRA URTIAGA

PAPIOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL, LOTADO NO NÚCLEO DE IDENTIFICAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL NO RIO GRANDE DO SUL.

GRADUADO EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS (UCPEL), ESPECIALISTA EM IDENTIFICAÇÃO HUMANA (ANP/PF)

MESTRE EM BIOTECNOLOGIA (UFPEL)

FLÁVIO ROBERTO DE MELO

POSSUI GRADUAÇÃO EM DIREITO PELA FACULDADE DE NEGÓCIOS DE BELO HORIZONTE (2010) E GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PELA FACULDADE CECAP (2003).

PAPIOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL, LOTADO NO NÚCLEO DE IDENTIFICAÇÃO DA

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE POLÍCIA FEDERAL DE MINAS GERAIS

LUCIENE MARQUES DA SILVA

POSSUI GRADUAÇÃO EM DIREITO PELA FACULDADE
PROCESSUS (2014).

PAPIOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL LOTADA NO
INSTITUTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO DA POLÍCIA
FEDERAL.

REFERÊNCIAS

DELGADO, S; MARIOTTI, K. Métodos de identificação humana *Post Mortem* em necropapiloscopia: revisão da Literatura. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 11, n. 3, p. 349-383, 2020.

INTERPOL. *Disaster Victim Identification Guide*. Lion, 2018. .

JOHNSON, B. T.; RIEMEN, J. A. J. M. Digital capture of fingerprints in a disaster victim identification setting: a review and case study. *Forensic Sciences Research*, v. 4, n. 4, p. 293–302, 2019. DOI: 10.1080/20961790.2018.1521327. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/20961790.2018.1521327>.

KIM, YOUNG-SAM; PARK, HEE-CHAN; EOM, Y. B. The High Temperature-Moisturizing Method for Obtaining Quality Postmortem Fingerprints from Decomposed Fingers.pdf. *J. Exp. Biomed Sci*, v. 13, p. 369–374, 2007 .

POLÍCIA FEDERAL. *Manual de Identificação de Vítimas de Desastres*. [S. l.: s. n.], 2011.

VALVERDE, R. *Desastre da Vale*. 2019. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/desastre-da-vale>.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O(s) autor(es) assegura(m) que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

SOUZA, Marco Antonio de; URTIAGA, Gabriel de Oliveira; MELO, Flavio Roberto de; SILVA, Luciene Marques da. Identificação de vítimas de desastre pelas impressões digitais: O rompimento da barragem de Brumadinho. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, vol. 13, n. 7, p. 337-350, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.839>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

VALORAÇÃO ECONÔMICA EM PERÍCIAS DE CRIMES AMBIENTAIS: POR QUE, PARA QUEM E OS DESAFIOS DE REALIZÁ-LA

THE ECONOMIC VALUATION IN ENVIRONMENTAL FORENSICS: WHY, TO WHOM AND THE CHALLENGES TO PERFORM IT

VALORACIÓN ECONÓMICA EN EL PERITAJE DE DELITOS AMBIENTALES: POR QUÉ, PARA QUIÉN Y LOS DESAFÍOS DE LLEVARLA A CABO

Submetido em 06 de dezembro de 2020.

Aceito em 09 de junho de 2021.

MAURO MENDONÇA MAGLIANO

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

magliano.mmm@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/3444810471029773>

RESUMO

Este trabalho busca contextualizar as finalidades e os destinatários do comando surgido na legislação brasileira para a realização da valoração econômica de crimes ambientais. A importância dessa discussão assenta-se na necessidade de aplicação forense de métodos e procedimentos adequados para a maior eficácia jurídica e social da Lei de Crimes Ambientais. No entanto, como ensaio teórico, delimita os conceitos de dano ambiental e valor econômico, a fim de subsidiar a compreensão necessária à aplicação do princípio do poluidor-pagador em matéria ambiental. Os destinatários da valoração econômica podem ser encontrados nas instituições incumbidas da responsabilização cível, administrativa e penal por agressões ao meio ambiente. Os formuladores de políticas e empreendedores podem, também, valer-se da valoração econômica para balizar decisões que afetem os recursos naturais por meio de métrica objetiva e compreensível que, a despeito de suas limitações, pode oferecer robusta contribuição à sustentabilidade. As diferentes abordagens de valoração econômica são apresentadas, porém, a falta de métricas claras para o dimensionamento do dano e de suas repercussões segue como principal desafio ao acionamento da Justiça para exigir a responsabilização privada e estatal na reparação das perdas. A proposição de metodologias e sua discussão prévia com órgãos do Poder

Judiciário e do Ministério Público são medidas que tendem a facilitar a implementação de instrumentos de valoração econômica de crimes ambientais no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: perícia; valoração econômica ambiental; crime ambiental; dano ambiental; economia ambiental.

ABSTRACT

This work aims to contextualize the purposes and the recipients of the command that emerged in Brazilian legislation to enforce the economic valuation of environmental crimes. The importance of this discussion relies on the need for forensic application of appropriate methods and procedures for greater legal and social effectiveness of the Environmental Crimes Law. However, as a theoretical essay, it bounds the concepts of environmental damage and economic value, in order to subsidize the necessary understanding for the application of the polluter pays principle in the environmental subject. The recipients of the economic valuation can be found among the institutions responsible for civil, administrative and criminal liability for environmental damages. Policy makers and entrepreneurs can also use economic valuation to guide decisions that affect natural resources, through objective and understandable metrics that, despite their limitations, can offer a robust contribution to sustainability. The different approaches to economic valuation are presented, but the lack of clear metrics for dimensioning the damage and its repercussions remains as the main challenge for the Justice system to demand private and state accountability in the repair of losses. The proposition of methodologies and their prior discussion with the Judiciary and the Prosecutor services are measures that tend to facilitate the implementation of instruments for the economic valuation of environmental crimes in Brazil.

KEYWORDS: forensics exams; environmental economic valuation; environmental crime; environmental damage; environmental economics.

RESUMEN

Este trabajo busca contextualizar los propósitos y destinatarios del comando surgido en la legislación brasileña para realizar la valoración económica de los delitos ambientales. La importancia de esta discusión se basa en la necesidad de la aplicación forense de métodos y procedimientos adecuados para una mayor efectividad legal y social de la Ley de Delitos Ambientales. Sin embargo, como ensayo teórico, delimita los conceptos de daño ambiental y valor económico, con el fin de subsidiar la comprensión necesaria para la aplicación del principio de quien contamina paga en materia ambiental. Los destinatarios de la valoración económica se pueden encontrar en las instituciones responsables de la responsabilidad civil, administrativa y penal por agresiones al medio ambiente. Los formuladores de políticas y los empresarios también pueden utilizar la valoración económica para orientar las decisiones que afectan los recursos naturales a través de métrica

objetiva y comprensible que, a pesar de sus limitaciones, puede ofrecer una contribución sólida a la sostenibilidad. Se presentan los diferentes enfoques de valoración económica, pero la falta de métricas claras para dimensionar el daño y sus repercusiones sigue siendo el principal desafío de la Justicia para exigir la rendición de cuentas privada y estatal en la reparación de pérdidas. La proposición de metodologías y su discusión previa con órganos del Poder Judicial y del Ministerio Público son medidas que tienden a facilitar la implementación de instrumentos para la valoración económica de los delitos ambientales en Brasil.

PALABRAS CLAVE: peritaje; valoración económica ambiental; crimen ambiental; daño ambiental; economía ambiental.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira, no Artigo 225, estabeleceu a tríplex responsabilização para as infrações ambientais, acumulando as sanções cíveis, penais e administrativas, como medidas que visam defender e preservar o meio ambiente equilibrado. No campo cível, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, foi recepcionada pela Carta Magna de 1988 e disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Na esfera penal e administrativa, destaca-se a Lei de Crimes Ambientais e Infrações Administrativas Ambientais (Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998).

A principal norma penal ambiental (Lei Federal 9.605/98) veio, sob o mandamento constitucional de 1988, dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, responsabilizando pessoas físicas ou jurídicas que se tornem infratoras de dispositivos legais. Dentre outras inovações, estabeleceu (Art. 19) que a perícia de constatação do dano ambiental, sempre que possível, fixará o montante do prejuízo causado para efeitos de prestação de fiança e cálculo de multa.

No entanto, a promulgação da Lei de Crimes Ambientais não disponibilizou ao Poder Judiciário instrumentos para dimensionar os prejuízos econômicos causados por lesões ao meio ambiente. O princípio do poluidor-pagador, que determina a obrigação de reparar os

danos causados (CF, Art. 225, § 3º), muitas vezes carece de parâmetros acerca do montante a ser reparado em termos monetários, especialmente nos casos de danos irreparáveis. Ainda que as ciências possam estimar o potencial *poluidor* dos danos ambientais e socioeconômicos, responsabilizar o *pagador* exige abordagens econômicas não triviais.

A Economia vem apresentando resultados na *valoração de bens e serviços* ambientais, porém sem ênfase específica para a *valoração dos danos* sobre esses ativos ambientais, que podem registrar-se no campo biofísico e no campo social (TORRES *et al.*, 2010). Ademais, não se pode olvidar que nem todos os “danos ambientais”, incluídos na esfera do Direito Civil, são considerados “crimes ambientais”, para os quais a Lei Penal requer *valoração econômica*.

Diversos trabalhos científicos vêm apresentando métodos e procedimentos para a definição do Valor Econômico do Recurso Ambiental – VERA – ou Valor Econômico Total – VET (NOGUEIRA ; MEDEIROS, 1997; MOTTA, 1998; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2008). No entanto, persistem as dificuldades para a completa *valoração* ou *precificação* dos recursos e serviços ambientais (ALMEIDA, 2012).

Os desafios da escolha e aplicação de um entre os diversos métodos de *valoração* deve considerar as exigências, vieses, praticidade, tempo de execução, custos e plausibilidade da aceitação de cada método na esfera judicial. Como ciência aplicada, a Criminalística também há de considerar a influência do ambiente de *apuração* e *persecução penal*, junto às fontes de dados e informações em que se baseiam os métodos de *valoração*.

Este trabalho busca contextualizar as finalidades e os destinatários do comando surgido na legislação brasileira. A importância dessa discussão assenta-se na necessidade de aplicação forense de métodos e procedimentos adequados para o aprimoramento da *valoração econômica* de crimes ambientais. Tal aplicação poderá trazer maior eficácia jurídica para a Lei de Crimes Ambientais, melhor suporte a decisão para empreendimentos que possam causar *infrações ambientais* e, conseqüentemente, maior eficiência da política nacional de proteção ao meio ambiente.

2. O PORQUÊ E A IMPORTÂNCIA DA VALORAÇÃO ECONÔMICA DE CRIMES AMBIENTAIS

A aplicação do princípio do poluidor-pagador, previsto na Constituição brasileira e em normas internacionais, requer estimar uma ordem de grandeza de pagamento em face da reparação da poluição perpetrada. Após a delimitação das medidas e dos custos de recuperação, a recomposição pode se dar de forma consensual (mediante acordo entre as partes, referendado pela Justiça) ou por determinação do Poder Judiciário. Sem as estimativas de custos, é impraticável a aplicação do princípio, uma vez que não há parâmetros de avaliação, tanto para o poluidor quanto para o Poder Judiciário, em relação a sua capacidade financeira de suportar os custos de recuperação.

Por outro lado, é necessário identificar o poluidor quando há danos difusos ou de autoria incerta, identificando-se a esfera de responsabilidade de cada agente. Nesse sentido, a responsabilização por danos ambientais depende da delimitação dos direitos de propriedade sobre bens e serviços ecossistêmicos. A valoração do dano ambiental mostra-se como medida indispensável para que a responsabilização ganhe mensuração econômica e possa ser aplicada de maneira mais objetiva, para dissuadir os detentores de direitos de propriedade de causar danos ambientais.

A mais ampla compreensão e aplicação da Lei de Crimes Ambientais é um fator relevante no campo jurídico por seu efeito punitivo e pedagógico em relação aos ilícitos contra o meio ambiente. A valoração econômica dos crimes ambientais, além de ser um impositivo legal, significa, portanto, uma efetiva contribuição para a proteção e manutenção de espécies, ecossistemas, processos ecológicos e serviços ambientais.

A polícia judiciária, a quem cabe a apuração de crimes em condutas e atividades lesivas aos bens e interesses ambientais, produz as análises e provas técnico-científicas descritas em laudos periciais criminais, para a instrução dos inquéritos policiais a serem encaminhados à Justiça. Nesses laudos, além da caracterização, dinâmica e quantificação do crime são apresentados os procedimentos utilizados para a valoração econômica de danos ambientais, conforme critérios julgados convenientes pelos peritos criminais, responsáveis pela elaboração dos laudos.

Tal previsão insere-se em um rol de inovações da Lei 9.605/98 e determina a responsabilidade da perícia criminal em realizar a valoração econômica do crime sob apuração (Art. 19). A Lei reconhece, assim, a importância da valoração econômica, na reparação dos danos causados, por meio da condenação dos responsáveis por tais danos ao meio ambiente (Art. 20) (BRASIL, 1998).

O laudo pericial criminal é o instrumento que, por meio das ciências aplicadas, descreve, quantifica, caracteriza e deve valorar economicamente o crime ambiental na persecução penal. O pouco conhecimento sobre métodos e procedimentos de valoração econômica no meio forense tem acarretado a não realização da valoração ou a falta de coerência entre os métodos e procedimentos utilizados nos laudos periciais, podendo gerar controvérsias e dúvidas que comprometem a persecução penal.

Por quantificar economicamente o crime ambiental, a valoração de danos nos laudos periciais é de fundamental importância para o melhor dimensionamento e compreensão pelo judiciário e pela sociedade sobre os diferentes crimes ambientais.

A compreensão da importância da valoração econômica de danos ambientais requer a delimitação dos conceitos de *dano* e *valor*, a fim de que a abordagem de mensuração alcance todas as lesões e atribua valor aos bens e serviços sacrificados.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA PERÍCIA DE VALORAÇÃO ECONÔMICA DE DANOS AMBIENTAIS

O processo de valoração visa atribuir importância a bens e serviços oferecidos pelo ecossistema, medida a partir da preferência dos indivíduos (ou da coletividade) acerca da disponibilidade atual ou futura de tais ativos, tanto para o bem-estar humano como para as demais formas de vida. A expressão do valor é normalmente apresentada em bases monetárias, como sendo um parâmetro de ampla compreensão e de fácil comparação.

Turner, Bateman e Adger (2001) afirmam que o caminho para

avaliar uma mudança em uma função do ecossistema é estabelecer o vínculo entre essa função e algum fluxo de serviço valorizado pelas pessoas. Se essa correlação puder ser estabelecida, o conceito de demanda derivada pode ser aplicado. Assim, o valor de uma mudança em uma função do ecossistema pode ser derivado da mudança no valor do fluxo de serviço do ecossistema que ele suporta.

Turner *et al.* (2003) reforçam que o contexto apropriado da valoração econômica é condicionado, entre outros fatores, pela escala das alterações ambientais. A valoração monetária faz mais sentido quando se consideram alterações discretas ou marginais nas condições dos ativos ambientais, sendo, por exemplo, mais sensata a determinação de uma alteração biogeofísica de uma floresta em escala local do que a tentativa de determinar o valor global de todas as florestas.

A partir dessa abordagem teórica, Turner, Bateman e Adger (2001) apresentam algumas premissas da valoração econômica ambiental:

- Considera que o funcionamento dos ecossistemas fornece à sociedade um vasto número de bens e serviços ecossistêmicos que são de valor instrumental, na medida em que algum indivíduo está disposto a pagar pela satisfação de uma preferência.
- Pressupõe que os indivíduos quase sempre fazem escolhas (expressam suas preferências), sujeitos a uma restrição orçamentária de renda, que se beneficiam (direta ou indiretamente) ou melhoram seu bem-estar.
- Relaciona a disposição privada a pagar dos indivíduos (sua valoração) com os preços, a renda e o comportamento doméstico (incluindo atitudes ambientais), juntamente com variáveis condicionantes, como o tamanho do domicílio.
- Define o valor social de determinado recurso ambiental a partir da agregação de sua valoração privada pelos indivíduos. Destarte, os benefícios do ganho ambiental (ou os danos causados pela perda ambiental) são medidos pelo custo de oportunidade social (ou seja, custo das opções perdidas) ou a soma dos valores atribuídos ao recurso (valor econômico total);
- Indica que os benefícios da conservação da natureza devem ser avaliados e comparados com os custos associados. Medidas de

conservação só devem ser adotadas se for possível demonstrar que elas geram benefícios econômicos líquidos.

Esses princípios e correlações podem ser empregados de diversas formas, com base na importância que o capital natural representa sobre o bem-estar. Freeman, Herriges e Kling (2014) enumeram os benefícios em categorias relacionadas à i) longevidade e saúde humanas; ii) qualidade ambiental como insumo de produção; iii) demandas por recreação; iv) atribuição de valor à propriedade; v) diferenciais compensatórios (hedônicos) de salário e vi) a importância não utilitarista da natureza, medida a partir de preferências declaradas de conservação ambiental.

Turner *et al.* (2003) indicam que as principais dificuldades da valoração da biodiversidade são em relação aos aspectos da marginalidade (já discutida anteriormente); da dupla contagem (quando um mesmo recurso oferece de forma integrada benefícios complementares ou concorrentes que são mensurados individualmente); da tipologia da valoração (de estoque ou de fluxo de bens e serviços ecossistêmicos, conforme seja a valoração *ex-ante* – valor do capital natural ameaçado, ou *ex-post* – valor da recuperação de ambiente degradado); do aproveitamento de dados de diferentes épocas e locais para subsidiar a valoração (com as dificuldades de adaptação de estudos equivalentes de boa qualidade para se alcançar conclusões válidas) e da distribuição de benefícios e custos, como por exemplo na valoração da renda obtida e benefícios gerados por comunidades locais extrativistas e mecanismos de compensação devidos pelos demais usuários em decorrência do uso sustentável dessas comunidades.

Segundo Turner *et al.* (2003) a valoração pode ser considerada inviável por causa da complexidade e incerteza científica e consequente ignorância sobre as consequências ao bem-estar, em caso de grave degradação ou colapso dos ecossistemas. Limitações cognitivas humanas também podem restringir a adequação da valoração monetária (particularmente a estimação de não-uso) em contextos onde, apesar do avançado estado da arte dos questionários de pesquisa, entrevistados individuais são incapazes de dimensionar o problema. Condições-limite para a sobrevivência humana ou valores morais-espirituais de determinadas sociedades não comportam a previsão de substitutos ou de compensação monetária.

Freeman, Herriges e Kling (2014) esclarecem que em muitos casos, o serviço ecossistêmico não possui um preço de mercado que possa ser estimado diretamente pelas preferências reveladas ou declaradas (função demanda). Algumas vezes, a disponibilidade dos serviços afeta as escolhas que as pessoas fazem sobre outras coisas, como quantidades de bens de mercado. Nesses casos, o valor do serviço ambiental pode ser inferido por meio da aplicação de algum modelo de relacionamento (função produção) entre os bens de mercado e o serviço ambiental. A maioria desses modelos se baseia no pressuposto de algum tipo de relação substitutiva ou complementar entre o serviço ambiental e os bens e serviços comercializados.

Algumas fontes de incerteza foram identificadas por Boithias *et al.* (2016) ao realizar a avaliação monetária dos serviços ecossistêmicos: i) o número de serviços considerados; ii) o número de benefícios considerados para cada serviço; iii) as métricas de avaliação (ou seja, métodos de valoração) usados para avaliar os benefícios e iv) a incerteza dos parâmetros utilizados nos métodos de valoração. Esses autores concluíram que a maior incerteza foi causada pelo número de serviços considerados, bem como pelo número de benefícios considerados para cada serviço. Sugerem que, de acordo com o contexto, a escolha de metodologias mais simples (com menos parâmetros) leva a uma incerteza menor que aquela oriunda das variáveis utilizadas nos métodos de valoração estruturalmente mais complexos (BOITHIAS *et al.*, 2016).

3.1 CONCEITOS ESSENCIAIS – DANO AMBIENTAL

Crimes, impactos e danos ambientais são termos muitas vezes utilizados indiscriminadamente, mas que devem ser tratados de forma individualizada para melhor compreensão e emprego do conhecimento a eles associados.

Como o presente estudo restringe-se aos crimes ambientais, e não a todo e qualquer dano ambiental, imprescindível apartá-los com o rigor necessário. Danos ambientais ocorrem tanto em atividades autorizadas como nas não autorizadas, ou nas que extrapolam a autorização recebida. Não havendo anuência, estão sujeitos a sanções administrativas, cíveis e penais. Os crimes ambientais são, apenas, condutas ou danos ambientais tipificados na legislação penal, não exclusivamente contida na Lei de Crimes Ambientais ou normas extravagantes.

O impacto ambiental possui uma definição prevista em legislação, no Art. 1º da Resolução CONAMA 001 de 23 de janeiro de 1986¹. Essa definição normativa de impacto ambiental é bastante abrangente e não faz menção à magnitude da alteração das propriedades do meio ambiente. Portanto “qualquer” alteração que direta ou indiretamente afetem os ativos ambientais listados é considerada um impacto, sem especificar importância ou significância. Impactos podem ser positivos ou negativos; locais, regionais e/ou globais; imediatos, de médio ou longo prazo; temporários, cíclicos ou permanentes; reversíveis ou irreversíveis; de fonte difusa, ou pontual (quanto à descarga de poluentes). Por isso nem todo impacto pode ser considerado um dano ambiental.

French (2004) afirma que frequentemente é fácil confundir ou aplicar mal a terminologia ambiental. Se for feita uma seleção aleatória de termos, em que todos se refiram a fenômenos muito similares, tais como dano, lesão, poluição, prejuízo, contaminação, efeitos deletérios e interferência, fica claro que a interface entre o pensamento científico e jurídico é, muitas vezes, difícil de se conciliar. Segundo o autor, é possível distinguir, tanto científica quanto juridicamente, alguns desses termos, embora a análise comparada, de fato, sugira que a comunidade internacional em geral é menos preocupada com pequenas variações de significado. No entanto, muitos dos conceitos básicos no direito ambiental internacional são baseados mais nas interpretações funcionais que nas literais. Para além da incerteza conceitual inerente ao dano ambiental, a questão que emerge da discussão internacional, segundo French (2004), é quais são as vítimas do dano. O que alguns podem definir como dano ambiental e o que outros incluem no conceito de dano são questões difíceis de separar. Conceitos de dano, em geral, não se referem a danos ao meio ambiente em si, mas danos a pessoas, propriedades e interesses econômicos, decorrentes de alterações no meio ambiente.

1 Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Na legislação norte-americana, o termo “dano” é abordado no *The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act - CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, 1980)*² e no *Oil Pollution Act - OPA (Oil Pollut. Act, 1990)*³. No âmbito da CERCLA [§101(6)] “dano” é definido como lesão, destruição ou perda de recursos naturais, incluindo os custos razoáveis de sua avaliação.

No contexto específico da poluição por petróleo contido na OPA, há detalhamentos na abordagem sobre o dano. Acrescenta aos termos da definição da CERCLA (*lesão, destruição, perda*), a *inutilização* de recursos naturais, mantendo os custos razoáveis de sua avaliação. A responsabilidade por reparação [§1002(b)(2)] recai sobre danos que afetem: os recursos naturais; a propriedade de bens móveis e imóveis (e seus agregados); o uso de subsistência; as receitas (impostos, *royalties*, aluguéis, taxas ou participação nos lucros líquidos); os lucros e capacidade de ganho; e os serviços públicos (custos líquidos de prestação de serviços públicos). Esta definição não restringe o alcance dos danos ao sítio efetivamente lesionado, mas considera a repercussão social e econômica direta e indireta decorrente dos danos aos recursos naturais. No entanto, não faz referência direta à saúde ou a vida de pessoas vítimas dos danos ambientais.

Em 1993, a Convenção de Lugano sobre Responsabilidade Civil por Danos Resultantes de Atividades Perigosas para o Meio Ambiente, do Conselho da Europa (Europe, 1993) conceituou “dano” da seguinte forma:” *a*) a morte ou lesões corporais; *b*) qualquer perda ou qualquer prejuízo causado a bens outros que a instalação ela mesma ou os bens que se achem no local da atividade perigosa e situados sob o controle de quem a explora; *c*) qualquer perda ou prejuízo resultante da alteração do meio ambiente, na medida em que não seja considerada como dano no sentido das alíneas *a* ou *b* acima mencionadas, desde que a reparação a título de alteração do meio ambiente, excetuada a perda de ganhos por esta alteração, seja limitada ao custo das medidas de recomposição que tenham sido efetivamente realizadas ou que serão

2 US Code, Title 42, Chapter 103, Subchapter I, <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title42/chapter103/subchapter1&edition=prelim>

3 US Code, Title 33, Chapter 40, Subchapter I, <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title33/chapter40/subchapter1&edition=prelim>

realizadas; **d)** o custo das medidas preventivas, assim como qualquer perda ou qualquer prejuízo causado por essas medidas; na medida em que a perda ou o dano previsto nas alíneas **a** até **c** do presente parágrafo originem-se ou resultem das propriedades de substâncias perigosas, de organismos geneticamente modificados ou de microrganismos, ou originem-se ou resultem de rejeitos”.

Após o advento da Diretiva 2004/35/CE (Relativa à Responsabilidade Ambiental Em Termos de Prevenção e Reparação de Danos Ambientais, 2004), o termo “danos” é conceituado na Comunidade Europeia como uma alteração adversa mensurável de um recurso natural ou uma redução mensurável de um serviço de recursos naturais que possa ocorrer direta ou indiretamente (Art. 2º, 2). O termo “danos ambientais” é detalhado separadamente em termos de lesões a espécies protegidas e habitats naturais; danos à água (inclusive marinha) e danos ao solo (Art. 2º, 1, a, b, c). Esta definição não inclui a repercussão social e econômica direta e indireta decorrente dos danos aos recursos naturais.

No âmbito do Reino Unido, conforme a Lei de Proteção Ambiental (UK, 1990), “dano” significa lesão à saúde dos organismos vivos ou outra interferência nos sistemas ecológicos dos quais eles fazem parte e, no caso do homem, inclui ofensa causada a qualquer um dos seus sentidos ou dano à sua propriedade; e “inofensivo” tem um significado correspondente.

Para além dos conceitos no âmbito normativo, Bartz, Heink e Kowarik (2009) discutem abordagens integradas e propõem que danos ambientais podem ser definidos como um efeito adverso significativo sobre um recurso biótico de conservação (animal, fungos vegetais, microrganismos) ou um recurso de conservação abiótico (solo, água, clima) que tem impacto sobre i) o valor do recurso de conservação no todo ou parte, ii) sobre o recurso de conservação como um componente do ecossistema, ou iii) sobre o uso sustentável do recurso de conservação ou do ecossistema com o qual o recurso está associado. No trabalho de Smith *et al.* (2006), encontram-se outras abordagens sobre a definição de dano ambiental, baseada na tipologia das espécies ou ecossistemas receptores dos efeitos adversos.

O Brasil não possui legislação que defina dano ambiental. Os conceitos para aplicação técnico-científica são discutidos em âmbito jurídico.

Dentre diversas outras definições por autores da área jurídica, Milaré (2011) define dano ambiental como “(...) a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou i [que piora] – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”. As dificuldades de delimitação do conceito no Brasil, amplamente discutidas por Silva (2006), agregaram ao termo “dano ambiental” um conteúdo ambivalente, servindo para designar tanto as lesões e alterações nocivas ao meio, como os efeitos que tais alterações podem provocar na saúde das pessoas, em seus bens e em seus interesses (STEIGLEDER, 2011).

As diversas interpretações de dano ambiental não distinguem, no âmbito da literatura especializada, os danos autorizados, ou licenciados, daqueles não autorizados. Embora os procedimentos de licenciamento ambiental busquem mensurar e estimulem a mitigação dos danos ambientais dos empreendimentos sob análise, a perda do patrimônio ambiental é assimilada em troca do potencial ganho socioeconômico do empreendimento, pressupondo-se a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Não se adotam, nessa hipótese, os princípios da mensuração, responsabilização e reposição dos danos ambientais, tampouco se utilizam as métricas de valoração para a análise comparativa de perdas e ganhos socioambientais.

À luz das discussões ora apresentadas, o conceito de dano utilizado neste estudo é relacionado à piora do bem-estar das pessoas e demais seres vivos e à redução da quantidade ou qualidade de recursos e de serviços do meio ambiente. A mensuração da variação de bem-estar, da quantidade ou da qualidade dos recursos e serviços ecossistêmicos é o objeto da valoração econômica do meio ambiente.

3.2 CONCEITOS ESSENCIAIS – VALOR

A importância ou valor dos ecossistemas é vista e expressa de maneira distinta por diferentes disciplinas, concepções culturais, visões filosóficas e escolas de pensamento (MEA, 2005).

Segundo Freeman, Herriges e Kling (2014) economistas e ecologistas costumam usar o termo “valor” de duas maneiras distintas nas discussões sobre serviços ambientais e ecossistemas. Uma definição comum entre os ecologistas é “aquilo que é desejável ou digno de estima por si mesmo; coisa ou qualidade com mérito intrínseco”. Em contraste, os economistas usam o termo com um sentido diferente para defini-lo como “um equivalente justo ou apropriado em dinheiro, *commodities*, etc.”, em que “equivalente em dinheiro” representa a soma de dinheiro que teria um efeito equivalente sobre o bem-estar ou utilidades para os indivíduos. Segundo os autores, esses dois usos diferentes da palavra correspondem a uma distinção feita pelos filósofos entre valor intrínseco (se é valioso em si e para si – se seu valor não deriva de sua utilidade, mas é independente de qualquer uso ou função que possa ter em relação a alguma coisa ou a outra pessoa) e valor instrumental (se for valorizado como um meio para algum outro fim ou propósito).

O conceito econômico de valor, empregado por Freeman e colaboradores (2014), tem sua base na economia neoclássica do bem-estar. O valor econômico reside nas contribuições que a variedade de funções e serviços ecossistêmicos trazem para o bem-estar humano. No entanto, os autores referem-se a numerosos estudos que sugerem que as pessoas também valorizam significativamente o bem-estar de outras espécies e a preservação dos ecossistemas por si sós. Sob essa visão, o valor econômico de algo é uma medida de sua contribuição para o bem-estar humano. Assim, as mudanças nas alocações de recursos ambientais somente devem ser feitas se o que é ganho pela mudança valer mais, em termos de bem-estar dos indivíduos, do que o que é sacrificado pela destinação de recursos e insumos para outros usos (FREEMAN; HERRIGES; KLING, 2014).

Para avaliar o valor instrumental da natureza, é necessário definir um objetivo e identificar as contribuições que os componentes específicos da natureza fazem para o alcance desse objetivo. Embora o conceito de valor intrínseco aplicado ao meio ambiente seja atraente em muitos aspectos, ele não fornece uma base para lidar com os tipos de decisões de gestão ambiental que permeiam a importância da valoração econômica do meio ambiente. Em contraste, o conceito de valor instrumental, e em particular a forma econômica de valor instrumental, é bem adequado para ajudar a responder a essas questões (FREEMAN; HERRIGES; KLING, 2014).

A reposição dos bens e serviços ecossistêmicos lesados por atividades danosas ao meio ambiente é um objetivo claro que reafirma a utilização do conceito de valor instrumental da natureza. Independentemente de discriminá-los de forma individual, o conjunto de serviços de provisão, regulação, de suporte e cultural fornece bem-estar e promove o desenvolvimento humano. Repor tais serviços em caso de danos, quantificando-os e estimando-lhes valor monetário em caso de impossibilidade de reposição imediata, é a aplicação prática da valoração econômica de danos ambientais.

No sentido de perda e diminuição patrimonial, a remoção de recursos naturais para finalidades privadas torna o ambiente explorado menos valioso após a exploração, sendo, portanto, um dano ambiental. No sentido de lesão e prejuízo ao bem de interesse coletivo (meio ambiente equilibrado), as consequências ou externalidades negativas da remoção do recurso natural são também um dano. Portanto, o dano é composto pela parcela apropriada do bem ambiental para a atividade privada mais a parcela correspondente à lesão causada ao meio ambiente, bem de uso coletivo, derivada dessa apropriação.

O alcance do “valor” em um procedimento de valoração econômica do meio ambiente deve buscar o valor econômico total dos recursos ambientais (VERA). Portanto o Valor Econômico do Recurso Ambiental – VERA, conceituado por Motta (1997), ou o Valor Econômico Total – VET, assim denominado por Nogueira *et al.* (2000), pode ser expresso da seguinte forma:

$$\text{VERA ou VET} = [\text{valor de uso direto} + \text{valor de uso indireto}] + \text{valor de opção} + \text{valor de quase-opção} + \text{valor de existência.}$$

A simplicidade da expressão matemática que reúne as parcelas de valor do recurso natural não é representativa dos desafios metodológicos para alcançar cada um desses componentes. Motta (1997) sustenta ainda que os métodos de valoração ambiental serão mais adequados à medida que forem capazes de captar estas distintas parcelas de valor econômico do recurso ambiental, embora cada método apresente limitações nesta cobertura de valores, a qual estará quase sempre associada ao grau de sofisticação (metodológica e de base de dados) exigido, às hipóteses sobre comportamento do indivíduo consumidor

e aos efeitos do consumo ambiental em outros setores da economia.

Segundo levantamento realizado por Magliano (2013), os danos ambientais questionados por ocasião das perícias de crimes ambientais não têm considerado um dos principais componentes da valoração de danos, que é a redução do bem-estar das pessoas que convivem com o meio degradado.

É nesse contexto que as perícias criminais têm de avaliar os danos ambientais: sob o rigor da legislação penal, diante da imprecisão dos conceitos em danos ambientais e com os desafios de apresentar ao Poder Judiciário e à sociedade estimativas de valor econômico do seu objeto de estudo, como um importante padrão de comparação entre distintas consequências ambientais de ações humanas.

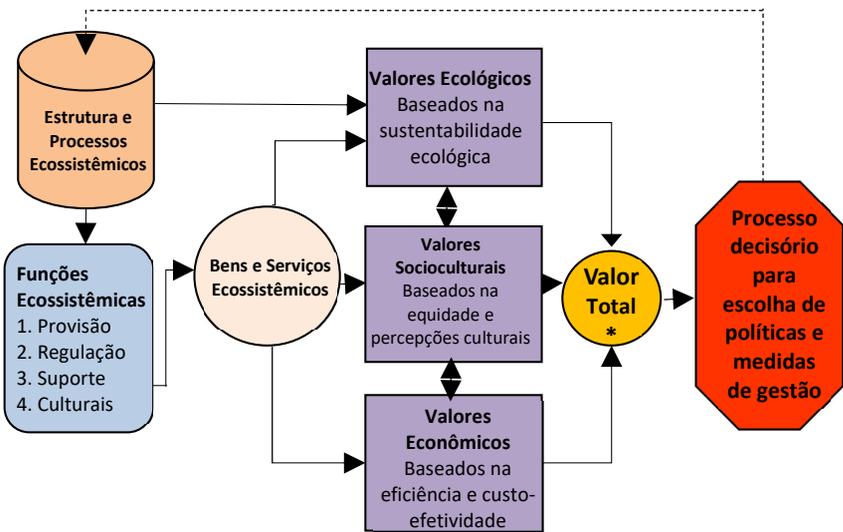
3.3 ABORDAGENS PARA VALORAÇÃO ECONÔMICA EM PERÍCIAS

Procedimentos a serem utilizados em perícias de valoração econômica de danos ambientais devem lastrear-se em fundamentos da teoria econômica a fim de se obter resultados consistentes com o conhecimento científico disponível. A observação de princípios da valoração econômica, o reconhecimento do fluxo e a identificação das lesões aos serviços ecossistêmicos, sua quantificação e as incertezas associadas aos procedimentos.

Os fluxos de serviços ecossistêmicos podem ser medidos por diferentes abordagens, conforme a categoria a que pertençam (provisão, regulação, habitat/suporte ou culturais). Muitas vezes o aproveitamento privado de determinado serviço pode afetar a disponibilidade de outro, requerendo a intervenção do gestor ambiental para a solução de conflitos. Nesse processo de arbitragem, a atribuição de valores aos serviços ecossistêmicos pode auxiliar na tomada de decisão e na compreensão das razões de decidir. Groot, Wilson e Boumans (2002) propõem uma estrutura para avaliação e valoração integradas de funções, bens e serviços ecossistêmicos, conforme apresentado na Figura 1. Os autores classificam e descrevem a importância (ou “valor”) dos ecossistemas em três tipos: valor ecológico, sociocultural e econômico.

O valor ecológico reconhece a importância da disponibilidade contínua das funções do ecossistema, respeitando-se limites ecológicos de integridade e resiliência, com base na complexidade, diversidade e raridade de um dado ecossistema. O valor sociocultural reconhece que os sistemas naturais são uma fonte crucial de bem-estar não material e indispensável para uma sociedade sustentável, baseada em equidade, liberdade, diversidade identidade cultural, saúde física e mental, educação e valores espirituais.

Figura 1: Estrutura para avaliação e valoração integradas de funções, bens e serviços do ecossistema.



* A agregação e ponderação dos valores é um ponto sensível nesta análise

Fonte: adaptada de Groot, Wilson e Boumans, (2002)

Conforme Groot, Wilson e Boumans (2002) demonstram por meio da Figura 1, o primeiro passo para uma avaliação abrangente dos bens e serviços ecosistêmicos envolve a tradução da complexidade ecológica (estruturas e processos) para um número mais limitado de funções ecosistêmicas. Essas funções, por sua vez, fornecem os bens e serviços que são valorados pelos seres humanos. Assim como ocorre com o conceito de dano ambiental (FRENCH, 2004; STEIGLEDER, 2011), na literatura ecológica, o termo “função ecosistêmica” está sujeito a várias interpretações, algumas contraditórias. Groot, Wilson

e Boumans, (2002) relatam que algumas vezes, o conceito é usado para descrever o funcionamento interno do ecossistema (por exemplo, manutenção de fluxos de energia, reciclagem de nutrientes, interações da cadeia alimentar) e outras vezes se relaciona com os benefícios derivados das propriedades e processos dos ecossistemas (por exemplo, produção de alimentos e tratamento de resíduos).

Goulder e Kennedy (2011) defendem que os benefícios do controle de enchentes, os serviços de filtragem de água e os serviços de manutenção de espécies oferecidos pelos ecossistemas, geralmente são externalidades positivas de sua conservação (ou não uso) e, portanto, não são o objeto principal de análise das partes envolvidas na decisão de mercado quanto a se e a que preço um determinado habitat será substituído por outros usos. Consequentemente, por não terem sido estudados e avaliados, e pelas dificuldades de se medir tais externalidades positivas, os ecossistemas estão ameaçados em decorrência da alteração do uso do solo, nem sempre vantajosa do ponto de vista econômico e social.

A partir da escolha de um ou mais indicadores mensuráveis de serviços ecossistêmicos, pode-se avaliar a variação na disponibilidade de tais serviços, cujos decréscimos representam uma *proxy* do dano ambiental. É fundamental a mensuração da linha de base do fornecimento dos serviços ecossistêmicos para se conhecer qual o tamanho da depleção dos serviços por ocasião de um dano ambiental. A atribuição de valores econômicos a essa variação oferece um instrumento de política ambiental compreensível e mais objetivo à sociedade.

Em geral, duas abordagens são utilizadas para calcular o montante da reparação aos danos ambientais: determinar o valor monetário dos danos ou calcular a quantidade de recursos naturais necessária para a remediação ou recomposição dos danos. Quando uma abordagem de avaliação monetária é usada, o valor do dano é usado para definir a abrangência da correção necessária para compensar a degradação. Quando uma abordagem de equivalência de recursos é usada, os benefícios dos projetos de remediação são dimensionados para equivaler ao dano (CHAPMAN; LEJEUNE, 2007).

A complexidade de se identificar e medir serviços ecossistêmicos se intensifica na mensuração dos danos a esses ativos. Danos ambientais podem ser parciais, temporários, aparentes (não confirmados), ocultos, sinérgicos, com efeito retardado. Essas e outras fontes de incertezas podem dificultar seu real dimensionamento, comprometendo a precisão necessária para fins da devida reparação.

Um problema que ocorre na mensuração de danos ambientais, segundo Freeman, Herriges e Kling (2014), é que os valores para alguns parâmetros físicos, técnicos ou econômicos do modelo podem não ser precisamente conhecidos, e a capacidade de medição não está suficientemente avançada para produzir medidas exatas de valor para muitos tipos de mudanças ambientais. Segundo os autores, não se pode esperar que o estado da arte avance ao ponto de produzir valores exatos para todos os tipos de mudança ambiental, para só então se tomarem decisões de política ambiental.

Dentre as medidas de gestão ambiental apontadas na *Figura 1*, como fonte e destinatária do processo de avaliação e valoração econômica integradas, o controle e redução de danos ambientais é um objeto da política ambiental no Brasil (BRASIL, 1981). A aplicação de sanções visando à recuperação de danos deve fundamentar-se em princípios de equivalência e justa valoração, visando à reposição com base no Valor Econômico Total do Recurso Ambiental – VERA, que considere a contribuição mais abrangente possível das externalidades negativas da atividade que causou os danos.

Em geral, nos procedimentos de avaliação de danos há um foco determinado conforme o principal componente sacrificado (recursos hídricos, solos, atmosfera, fauna, flora). A identificação dos compartimentos ambientais principais fica sujeita às incertezas da caracterização do dano e podem não se revelar prioritárias em caso de sinergia ou retardamento de efeitos em relação a outros compartimentos.

Por exemplo, pode haver subavaliação dos danos aos ecossistemas aquáticos em uma avaliação de danos causados por herbicidas à vegetação nativa em Área de Preservação Permanente – APP. Nesses casos, para estudos de avaliação de impacto ambiental ou risco ambiental de agrotóxicos, é necessário o desenvolvimento de experimen-

tos de campo ou mesmo em condições de laboratório para entender o comportamento e/ou o destino ambiental das moléculas, preferencialmente em condições locais (PLESE *et al.*, 2009). Desvousges *et al.* (2018) ressaltam que é necessário estabelecer uma relação de causa e efeito conclusiva entre uma liberação ambiental e uma suspeita de perda nos serviços ecossistêmicos resultante desse lançamento.

Como os danos são estimados a partir da redução da qualidade ou da quantidade dos ativos ambientais, é necessário adotar-se métricas equivalentes às utilizadas na mensuração dos bens e serviços. Diversas são as abordagens para se mensurar os serviços ecossistêmicos, porém em qualquer delas se priorizará um ou alguns parâmetros em detrimento de outros. Logo, a priorização de determinado componente do ecossistema na avaliação de danos ambientais (solo, água, vegetação, fauna) combinada com a principal função ecossistêmica considerada (provisão, regulação, suporte, cultural) são vieses a serem analisados na mensuração de danos ambientais.

Por exemplo, ao se mensurar o valor do serviço de regulação prestado pela vegetação florestal na contenção de encostas, deixa-se de considerar a possibilidade de prestação do serviço de provisão de madeira e energia, que decorreriam da exploração florestal. Em outra circunstância, na medição do serviço de provisão de produtos não madeireiros (frutos, cipós, sementes, palmitos), revela-se o custo de oportunidade de outras finalidades agropecuárias também voltadas à provisão e subsistência humanas, porém dependentes de supressão florestal. A busca pela equivalência em bem-estar, em recursos e serviços ecossistêmicos ou em valor econômico pode nortear princípios distributivos intra e intergeracionais a serem seguidos na gestão ambiental.

Alguns métodos desenvolvidos para a valoração de serviços ecossistêmicos ou sítios naturais podem ser utilizados para a valoração dos danos a esses recursos, com base no decréscimo do seu valor. No entanto, tais adaptações nem sempre são apropriadas, pois os danos podem apresentar características de duração, reversibilidade e propagação que precisam ser consideradas, diante de características ecológicas de resiliência, assimilação, sensibilidade e suas interações.

A valoração econômica de danos ambientais se utiliza de di-

versos métodos para alcançar uma importância monetária para o Valor Econômico Total dos serviços ecossistêmicos, inclusive criando curvas de demanda hipotética, quando não há mercados regulares para formação de preço. Em geral, os métodos desenvolvidos a partir de curvas de demanda não são adequados para o contexto de instrução judicial, embora sejam os mais defendidos no meio acadêmico, por sua maior abrangência em relação aos valores considerados. Já os métodos que baseados em função de produção utilizam preços de mercado para bens substitutos e tendem a refletir - de modo mais compreensível e aceitável, embora incompleto - a redução da disponibilidade de serviços ecossistêmicos em decorrência de um dano ambiental.

Nenhum método é de espectro amplo para ser utilizado em qualquer circunstância de valoração, englobando, inclusive, os efeitos decorrentes dos danos à floresta. Dentre os métodos analisados por Magliano (2019), a Análise de Hábitat Equivalente destaca-se por contabilizar valores de uso e não-uso; ser de aplicação simples; dimensionar adequadamente a reparação, considerando as perdas intercorrentes; e já ser adotado na legislação dos Estados Unidos e Comunidade Europeia, sob o escrutínio científico crescente.

Tendo como referência o princípio do poluidor-pagador e da recomposição dos danos causados, a adoção de método de valoração deverá ter por objetivo alcançar a reparação integral das perdas de serviços ecossistêmicos. Os métodos até então propostos no contexto brasileiro não vislumbram, dentre outras questões, a perda intercorrente durante o período entre o dano e a recomposição.

Dessa forma, no contexto da apuração de danos na esfera judicial, o método de Análise de Hábitat Equivalente, pormenorizadamente descrito por Magliano (2019), apresenta características que auxiliam no atendimento do aparato legal de proteção ambiental. O cálculo das perdas intercorrentes de serviços ecossistêmicos e o alcance dos valores de uso direto e indireto são aspectos que se alinham às necessidades da reparação cível ambiental, *stricto sensu*. A versatilidade e simplicidade apontadas da HEA favorecem também seu uso no âmbito criminal, em que a valoração é utilizada como ordem de grandeza para estipulação de sanções penais. Por essas razões, a HEA foi pormenorizadamente estudada por Magliano (2019), a fim de avaliar sua adequação para a valoração econômica de danos ambientais.

4. PANORAMA DA VALORAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS NO BRASIL – A QUEM SE DESTINA?

A importância da valoração econômica para a responsabilização por danos ambientais contrasta com a baixa experiência, a falta de definição de competências legais e a ausência de uma estrutura de mensuração econômica de danos ambientais no Brasil. A literatura científica brasileira não reflete a existência de protagonismo institucional ou de debate sobre a melhor maneira de valorar, responsabilizar e compensar os danos ambientais.

No Brasil, ainda não há discussão institucional sobre qual abordagem de valoração ambiental (serviço-a-serviço, recurso-a-recurso ou valor-a-valor) deve ser implementada, e em que circunstâncias, provavelmente devido ao ineditismo de valoração econômica de danos em casos de relevância nacional. As instituições brasileiras que atuam no nível federal para a proteção do meio ambiente ainda não padronizaram procedimentos para avaliação econômica de danos. O uso dos métodos de valoração é ainda incipiente, experimental ou específico para alguns tipos de danos.

Tal cenário resulta em frágil responsabilização aos poluidores e às autoridades públicas encarregadas de garantir a integridade do patrimônio ambiental. Hupffer *et al.* (2012) argumentam que, em caso de responsabilidade do Estado por danos ambientais, por ação ou omissão em face de princípios de precaução e prevenção, a sociedade não deve ser duplamente penalizada com os efeitos dos danos ambientais e com um possível dispêndio de tributos gastos na reparação, cujos custos deveriam recair sobre o agente que lhes deu causa.

A inexperiência institucional brasileira na valoração econômica de danos ambientais é exemplificada no processo de responsabilização por danos decorrentes da ruptura da barragem de Fundão, em Mariana – MG, conforme descrito por Magliano (2020). Mesmo nesse caso de desastre ambiental sem precedentes, sequer há uma definição clara sobre qual instituição é responsável pela elaboração de diagnóstico detalhado que sustente um procedimento de valoração econômica e de recomposição dos danos ambientais.

O licenciamento ambiental prévio à implantação de empreendimentos busca confrontar impactos positivos e negativos de determinado projeto e verificar se a proposta de intervenção tem um balanço positivo para a sociedade, sob um ponto de vista antropocentrista, como ferramenta de garantia do desenvolvimento sustentável. Essa comparação é geralmente feita por meio de matrizes de impacto, que utilizam gradações próprias e com diferentes níveis de subjetividade para as diversas variáveis do meio físico, biótico e social e, ao final, ponderam se um determinado empreendimento, em determinado horizonte temporal, é benéfico ou prejudicial à sociedade.

A importância atribuída a cada uma das variáveis do meio físico, biótico e social, utilizadas como parâmetros de confronto nas matrizes de impacto, ainda não se utilizaram de mecanismos tal qual a valoração econômica de recursos ambientais como forma mais objetiva e compreensível de comparação entre os fatores. A carência de objetividade na atribuição de pesos aos componentes da matriz de impacto é uma crítica comum em estudos de impacto ambiental.

No entanto, acerca da falta de parâmetros objetivos para mensuração de impactos, Nogueira *et al.* (2000) defendem que essa “ausência” de preços para os recursos ambientais (e os serviços por eles prestados) traz um sério problema: uso excessivo dos recursos. Isso pode levar à uma criação “espontânea” desses mercados - muito tardiamente e quando eles estiverem degradados num nível irreversível - ou à situação de mercados não serem criados nunca - levando à extinção completa do recurso. Segundo os autores, considerando-se a possibilidade de inexistência de substitutos, providências precisam ser tomadas antes que essa possibilidade se materialize.

Os benefícios da aplicação de procedimentos de valoração econômica de recursos naturais, aí incluída a valoração dos *danos* ambientais, poderão ser percebidos por toda a sociedade, uma vez que não se prescinde de recursos naturais na sustentação da vida e das atividades humanas. A valoração econômica de danos ambientais destina-se, precipuamente, às instituições incumbidas da responsabilização cível, administrativa e penal por agressões ao meio ambiente. Adicionalmente, pode ser empregada em procedimentos prévios de licenciamento ambiental, com foco preventivo, bem como com formuladores de políticas e em-

preendedores, a fim de que as decisões que afetem os recursos naturais sejam balizadas por métrica objetiva e compreensível que, a despeito de suas limitações, pode oferecer robusta contribuição à sustentabilidade.

5. OS DESAFIOS DA VALORAÇÃO ECONÔMICA DO DANO AMBIENTAL

A conversão de dano ambiental em montante financeiro é um desafio enfrentado pelas ciências econômicas e ambientais em todo o mundo, particularmente nas últimas três décadas após o acidente com o petroleiro Exxon Valdez, no Alasca em 1989. A mensuração de danos se enquadra nas aplicações da valoração econômica do meio ambiente, descritas por Pearce e Seccombe-Hett (2000), como ferramenta de apoio à tomada de decisões, juntamente com a análise de custo benefício de projetos e de políticas, precificação de serviços de recreação, definição de tributos ambientais, incorporação de danos nas contas nacionais, ferramenta de gestão na priorização de bens de maior valor e participação pública em decisões, a partir das técnicas de eleição de preferências.

Os recentes desastres da indústria da mineração nos municípios mineiros de Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, se juntam a outros problemas crônicos de causa antrópica, como desmatamento, incêndios florestais, escassez hídrica, poluição e redução de biodiversidade, sem que se alcance a responsabilização e a recomposição adequadas dos danos ao patrimônio ambiental brasileiro. A falta de métricas claras para dimensionamento do dano e de suas repercussões dificulta o acionamento da Justiça para exigir a responsabilização privada e estatal na reparação das perdas.

A valoração econômica de danos ambientais é uma ferramenta útil para mensurar as externalidades negativas de empreendimentos, bem como para aperfeiçoar os mecanismos de responsabilização e pagamento de custos de reparação de danos. Segundo Castro (2015), uma das principais razões para se pesquisar a valoração econômica do meio ambiente no Brasil é sua utilização como instrumento complementar às decisões judiciais sobre avaliação de danos dos recursos naturais. Mota e Bursztyrn (2013) identificaram que a valoração de

recursos ambientais tem servido de suporte para estipular o valor do dano ambiental em decorrência de processos impetrados na justiça em outros países.

A ausência da valoração econômica no processo de responsabilização reforça a advertência de Motta (1997), que afirmou que quando os custos da degradação ecológica não são pagos por aqueles que a geram, esses custos são externalidades para o sistema econômico. Ou seja, custos que afetam terceiros sem a devida compensação. O resultado, segundo o autor, é um padrão de apropriação do capital natural em que os benefícios são providos para alguns usuários de recursos ambientais sem que estes compensem os custos incorridos por usuários excluídos. Além disso, ressalta que as gerações futuras serão deixadas com um estoque de capital natural resultante das decisões das gerações atuais, arcando com os custos que estas decisões podem implicar.

A Lei de Crimes Ambientais estabeleceu o desafio para que, “quando possível”, a perícia de constatação apresentasse a valoração econômica dos danos ambientais. A experiência nacional com desastres ecológicos revela que o problema posto pela Lei de Crimes Ambientais ainda não foi equacionado, conforme descrito por Magliano (2020). A experiência internacional demonstra que já há métodos que possibilitam a valoração dos danos, embora não haja uma fórmula única para conversão de perdas ecossistêmicas em montantes financeiros.

Segundo Solow (1993), se sustentabilidade for mais que um *slogan*, deve determinar-se a preservar indefinidamente a capacidade produtiva para o futuro. Isso só é compatível com a utilização de recursos não-renováveis se a sociedade repuser tais recursos por algum outro equivalente. Portanto, os índices que medem sustentabilidade devem refletir as oscilações de estoque de capital natural e devem, ainda, orientar os ajustes de contas nacionais, considerando que as flutuações do capital natural são igualmente importantes para construir estratégias da almejada sustentabilidade.

Visando conservar o estoque de capital natural para as futuras gerações, a Constituição brasileira e a lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁴ determinam expressamente a obrigação de recuperar e/ou

4 CF. Art. 225 §2º; Lei 6.938/1981, art. 14, § 1º.

indenizar os danos causados pelas externalidades da atividade econômica. Como regra geral, deve-se buscar prioritariamente a reparação integral do meio ambiente e, na sua impossibilidade, os danos deverão ser compensados. Portanto, para além das ações de reparação direta, há a necessidade de se avaliar quais danos não podem ser diretamente reparados e como adotar uma métrica biofísica ou econômica de compensação.

O uso de instrumentos econômicos possibilita a reavaliação do custo-benefício de determinados empreendimentos para a sociedade. Se as externalidades negativas causadas pela atividade econômica não forem devidamente compensadas ou reduzidas, os custos sociais serão maiores que os benefícios socioeconômicos da atividade desenvolvida. A importância da valoração econômica para comparar custos e benefícios ambientais, destacada por Goulder e Kennedy (2011), mostra que muitos dos serviços ecossistêmicos críticos gerados pelo capital natural, como serviços de polinização, controle de enchentes, filtração de água e provisão de habitat para a biodiversidade, são externalidades - elas não recebem um preço nos mercados. Como resultado, mercados irrestritos podem levar ao comprometimento ou colapso dos ecossistemas, em detrimento do bem-estar humano. Muitas vezes a sociedade se beneficiaria mais da proteção dos ecossistemas e de seus serviços do que dos resultados econômicos de mercados não regulamentados.

O *National Research Council* dos Estados Unidos - NRC (2012) afirma que, do ponto de vista dos economistas, o valor de um ativo ambiental é medido pela sua contribuição para o bem-estar humano. Uma medida do valor de um bem ou serviço para um indivíduo pode ser obtida observando-se o que o indivíduo está disposto a desistir em troca de um aumento no bem ou serviço. Os economistas, tipicamente, tentam medir os benefícios em termos monetários, vendo o quanto um indivíduo estaria disposto a pagar para obter mais de um serviço ecossistêmico ou, alternativamente, o que um indivíduo estaria disposto a aceitar por um declínio em um serviço ecossistêmico. Métodos de valoração, baseados ou não em preços de mercados, podem ser usados para estimar a disposição a pagar por ganhos ou a disposição para aceitar perdas em seu bem-estar (NRC, 2012), em decorrência de externalidades negativas.

O problema prático com valoração econômica é obter estimati-

vas plausíveis a partir de situações reais onde não existem “mercados aparentes” ou que estes sejam “mercados muito imperfeitos”. Sendo possível obter tais valores, eles estarão captando pelo menos parte do que deve ser chamado de valor intrínseco, considerando o ambiente como uma entidade em si mesma. (NOGUEIRA; MEDEIROS, 1999).

Os autores ressaltam ainda que nesse esforço de tentar estimar “preços” para os recursos ambientais e, dessa forma, fornecer subsídios técnicos para sua exploração racional, inserem-se os métodos (ou técnicas) de valoração econômica ambiental fundamentados na teoria neoclássica do bem-estar.

Sob a ótica econômica, os métodos de valoração ambiental são técnicas específicas para quantificar (em termos monetários) os impactos econômicos e sociais de projetos cujos resultados numéricos vão permitir uma avaliação mais abrangente para efeito de comparações. (NOGUEIRA *et al.*, 2000).

A busca de estimativas de valor para os bens e serviços ambientais, na responsabilização cível e criminal de danos ao meio ambiente, exige a definição de métodos cientificamente lastreados e juridicamente aceitáveis, em termos de custos, prazo e capacidade de persuasão no meio jurídico.

A avaliação econômica busca atribuir valor monetário aos ativos ambientais a partir de quatro tipos básicos de abordagens:

- avaliação direta de mercado - especialmente aplicável aos bens;
- avaliação indireta de mercado - técnicas de preferências reveladas que estimam Custos Evitados, Custo de Reposição, Fator de Renda, Custo de Viagem, que dão nome aos métodos;
- avaliação contingente - técnicas de preferências declaradas que estimam a Disposição a Pagar (DAP) ou a Disposição para Aceitar a Compensação (DAC) pela disponibilidade ou perda desses serviços e;
- avaliação de grupo - baseada em novos princípios de democracia deliberativa em que a tomada de decisão se daria a partir do debate público aberto e não da agregação de preferências individuais medidas separadamente.

Há diversas variações na categorização dos métodos, bem como em suas nomenclaturas, de acordo com os pilares teóricos em que se apoiam (excedente do consumidor, curvas de demanda, fatores de produção, etc.). Maiores detalhes sobre os métodos estão disponíveis em Turner, Pearce e Bateman (1993); Sinden (1994), Motta (1997) Groot, Wilson e Boumans (2002) ou Freeman; Herriges e Kling (2014). A aplicabilidade dos métodos de valoração econômica de crimes ambientais é analisada por Magliano (2013, 2019).

A eficácia de cada método em termos de gerar estimativas confiáveis depende do rigor conceitual, dos cuidados em sua aplicação, da disponibilidade de dados e informações, ou das hipóteses sobre o comportamento dos indivíduos e da sociedade (ARAÚJO, 2003).

Do ponto de vista da política, uma das fraquezas das últimas décadas de estudos de valoração econômica é que eles se concentraram fortemente em avaliações de benefícios ou de danos isoladamente, em vez de comparações dessas medidas com os custos de melhoria ambiental, ou com os benefícios da atividade prejudicial (PEARCE, 2007). Reflexões nesse sentido são importantes para se avaliar, de forma mais abrangente, as externalidades e a viabilidade econômica, a longo prazo, de atividades poluidoras.

Enquanto a percepção social sobre o meio ambiente não incorporar a noção de dano, como uma perda do capital natural que assegura o bem-estar e prosperidade para a presente ou futuras gerações, dificilmente o interesse para discussão de valoração de danos crescerá. Nesse sentido, este e outros estudos recentes oferecem definições sobre valor, responsabilidade e danos relativos aos serviços naturais, a fim de auxiliar a formação de tal percepção social.

Portanto, os desafios da valoração econômica do meio ambiente residem no campo da percepção da sociedade quanto ao valor dos recursos naturais de que depende e dispõe, na falta de metodologias consolidadas para sua mensuração, com os respectivos reflexos nas instituições que devem decidir e julgar sobre a sustentabilidade dos danos que a atividade humana impõe ao meio ambiente.

6. CONCLUSÕES

O desenvolvimento da legislação ambiental fortalece a discussão sobre a imprescindibilidade dos recursos e serviços ambientais para a sociedade. Ao determinar que a perícia de constatação realize a valoração econômica de danos ambientais, traz-se ao debate o desafio de atribuir valor monetário a tais danos, podendo-se contrapor aos benefícios econômicos esperados das atividades e empreendimentos, sejam licenciados ou não.

O presente ensaio teórico sobre a valoração econômica de danos ambientais busca realçar a importância, as finalidades e os destinatários dos procedimentos de atribuição de parâmetros monetários para a avaliação de danos ao meio ambiente.

A aplicação da lei penal ambiental, com o subsídio da valoração econômica dos crimes ambientais, poderá trazer não só a maior eficácia jurídica para a persecução, como melhores subsídios à decisão sobre empreendimentos que possam causar infrações ambientais e, conseqüentemente, maior eficiência da política nacional de proteção ao meio ambiente.

A proposição de metodologias e sua discussão prévia com órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público são medidas que tendem a facilitar a implementação de instrumentos de valoração econômica do meio ambiente no Brasil.

BIOGRAFIA DO AUTOR:

MAURO MENDONÇA MAGLIANO

PERITO CRIMINAL FEDERAL DA POLÍCIA FEDERAL -
INSTITUTO NACIONAL DE CRIMINALÍSTICA

PROFESSOR DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA - DPF.

DOUTOR EM CIÊNCIAS FLORESTAIS PELA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA.

MESTRE EM PERÍCIAS CRIMINAIS AMBIENTAIS PELA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. ESPECIALISTA
EM GEOPROCESSAMENTO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
E ENGENHEIRO FLORESTAL GRADUADO PELA UNIVERSIDADE

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. *Avaliação de danos causados ao meio ambiente*. In: *Domingos Tocchetto. (Org.). Perícia Ambiental Criminal*. 2. ed. - Campinas: Millennium, 2012. 352p.
- ARAÚJO, Romana Coêlho. *Procedimentos prévios para valoração econômica do dano ambiental em inquérito civil público*. 2003, 116 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) - Departamento de Economia. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 14653-6: Avaliação de bens – Parte 6: Recursos Naturais e Ambientais*. Rio de Janeiro: ABNT, 2008. 16 p.
- BARTZ, R., HEINK, U.; KOWARIK, I. Proposed Definition of Environmental Damage Illustrated by the Cases of Genetically Modified Crops and Invasive Species. *Conservation Biology*, v. 24 n. 3, p. 675–681, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2009.01385.x>.
- BATEMAN, L.; TURNER, K. Valuation of the environment, methods and techniques: the contingent valuation method. In: TURNER, R. K. (ed.). *Sustainable environmental economics and management*. Principles and practice. London and New York: Belhaven, 1992.
- BOITHIAS, L., TERRADO, M., COROMINAS, L., ZIV, G., KUMAR, V., MARQUÉS, M., SCHUHMACHER, M.; ACUÑA, V. Science of the Total Environment Analysis of the uncertainty in the monetary valuation of ecosystem services — A case study at the river basin scale. *Science of the Total Environment*, v. 543, p. 683–690, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2015.11.066>.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 3.689, de 03 de outubro de 1941*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. *Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/112651.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

CARVALHO, R.C.T. A justiça ambiental 3: especializar ou não?. *Revista Consultor Jurídico*, 2 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-02/ambiente-juridico-justica-ambiental-especializar-ou-nao#:~:text=O%20primeiro%20processa%20as%20a%C3%A7%C3%B5es,terceiro%20especializa%20apenas%20o%20segundo>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CASTRO, J. D. B.. *Usos e abusos da valoração econômica do meio ambiente: ensaios sobre aplicações de métodos de função demanda no Brasil*. Universidade de Brasília, v. 1, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

CHAPMAN, D.; LEJEUNE, K. *Review Report on Resource Equivalence Methods and Applications*. 38. 2007. Disponível em: http://www.envliability.eu/docs/REReviewUS_D6A_Stratus_FINAL.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

CERCLA - Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, 106, 1980. (testimony of USA). Disponível em: <https://nrt.org/sites/2/files/cercla.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

DESVOUSGES, W. H., GARD, N., MICHAEL, H. J.; CHANCE, A. D. Habitat and Resource Equivalency Analysis: A Critical Assessment. *Ecological Economics*, v. 143, p. 74–89. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.07.003>.

DIRETIVA 2004/35/CE . Responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:pt:PDF>. Acesso em: 15 nov. 2020.

EUROPE, C. OF.. Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (*). *European Treaty Series*, v. 150, n. 1, 16, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1093/ulr/os-21.1.273>.

FREEMAN III, A. M., HERRIGES, J. A.; KLING, C. L. (2014). The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods. In *Land Economics*. 3. ed., v. 1, n. 2. DOI: <https://doi.org/10.2307/3146972>.

FREITAS, V. P. Perícia como requisito para a execução da Justiça ambiental. *Consultor Jurídico*, outubro, 1–9, 2006.

FREITAS, V.P. *Ainda faltam varas ambientais nos tribunais*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-abr-12/ainda-faltam-varas-ambientais-principais-tribunais-pais>. Acesso em: 8 set. 2013.

FRENCH, D. A. Environmental Damage in International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation - Review. *Journal of Environmental Law*. v. 15, n. 2, p. 266–268, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1093/jel/15.2.266>.

GOULDER, L.; KENNEDY, D. Interpreting and estimating the value of ecosystem services. In: P. KAREIVA, H. TALLIS, T. RICKETTS, G. DAYLY; S. POLASKY (ed.), *Natural Capital: Theory and Practice of Mapping Ecosystem Services*. p. 15–32, 2011. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199588992.003.0002>.

GROOT, R. S. DE, WILSON, M. A.; BOUMANS, R. M. J. A typology for the classification, description and valuation of

ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, v. 41, p. 393–408, 2002.

MAGLIANO, M. M. *Valoração econômica em laudos periciais de crimes contra o meio ambiente*. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós-Graduação em Perícias Criminais Ambientais, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, 115 p.

MAGLIANO, M. M. *Valoração econômica de danos ambientais*. Tese (Doutorado em Ciências Florestais). Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019, 183 p.

MAGLIANO, Mauro Mendonça; ANGELO, Humberto. The Lack Of Economic Environmental Damage Valuation - A Critical Review Of Fundação Disaster. *CERNE*, Lavras, v. 26, n. 1, p. 75-87, mar. 2020.

MILARÉ, É. (2011). *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. Revista dos Tribunais. 7. ed. São Paulo. 228 p.

MOTA, J. A.; BURSZTYN, M. O valor da natureza como apoio à decisão pública. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 34 n. 125, p. 39–56, 2013. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/629>. Acesso em: 15 de nov. 2020.

MOTTA, R. S. (1997). *Manual para valoração econômica de recursos ambientais (1a)*. IPEA/MMA/PNUD/CNPq. Disponível em: <http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/manual-para-valoracao-economica-de-recursos-ambientais.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

MOTTA, R. S. *Manual para valoração econômica de recursos ambientais*. Brasília: IPEA/MMA/PNUD/CNPq, 1997. 254 p.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *Approaches for Ecosystem Services Valuation for the Gulf of Mexico After the Deepwater Horizon Oil Spill*. National Academies Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.17226/13141>.

NOGUEIRA, J. M., MEDEIROS, M. A., ARRUDA, F. S. Valoração econômica do meio ambiente: ciência ou empiricismo? *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 81-115, Maio/ago. 2000.

NOGUEIRA, J.M.; MEDEIROS, M. A. Quanto vale aquilo que não

tem valor? Valor de existência, economia e meio ambiente. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 16, n. 3, p. 59-83, set./dez. 1999.

PAVANELLI, D. D.; VOULVOULIS, N. Habitat Equivalency Analysis, a framework for forensic cost evaluation of environmental damage. *Ecosystem Services*, v. 38, p. 100953, fev. 2019.

PEARCE, D. W. *Environmental Valuation in Developed Countries: case studies*. Edward Elgar. 2007. Disponível em: <https://www.dawsonera.com:443/abstract/9781847201768>.

PEARCE, D. W.; SECCOMBE-HETT, T. Economic valuation and environmental decision-making in Europe. *Environmental Science and Technology*, v. 34 n. 8, p. 1419–1425, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1021/es9906711>.

PLESE, L. P. M., SILVA, C. L.; FOLONI, L. L. Distribution of Environmental Compartments of Herbicides Used in the Cotton, Coffee and Citrus Cultures. *Planta Daninha*, v. 27 n. 1, 123–132. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-83582009000100016>.

SILVA, D. M. DA. *O dano ambiental e sua reparação*. Curitiba: Juruá, 2006.

SINDEN, J. A. A review of environmental valuation in Australia 916. *Review of Marketing and Agricultural Economics*, v. 62, n. 3, p. 337–368, 1994.

SMITH, R., POLLARD, S. J. T., WEEKS, J. M. & NATHNAIL, C. P. Assessing significant harm to terrestrial ecosystems from contaminated land. *Soil Use and Management*, v. 21, p. 527–540, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1079/SUM2005345>.

SOLOW, R. An almost practical step toward sustainability. *Resources Policy*, v. 19 n. 3, p. 162–172, 1993. DOI: [https://doi.org/10.1016/0301-4207\(93\)90001-4](https://doi.org/10.1016/0301-4207(93)90001-4).

STEIGLEDER, A. M. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2. ed. Livraria do Advogado, 2011.

TORRES, Antonio Villaca; TORRES, Max Marcel Koerbel; GUELBERT, Tanatiana Ferreira. Comentários sobre o uso de metodologias de valoração para danos ambientais e proposição de

ações pró-ativas. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 75, abr. 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7356. Acesso em: jan. 2014.

TURNER, Kerry; GEORGIU, Stavrous; CLARK, Rebecca, BROWER, Roy; BURKE, Jacob. Economic valuation of water resources in agriculture: From the sectoral to a functional perspective of natural resource management. *FAO Water Reports*, n. 27. FAO, Rome, 2004. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/007/y5582e/y5582e00.htm#Contents>. Acesso em: nov. 2020.

TURNER, R. K., BATEMAN, I. J.; ADGER, W. N. (ed.). *Economics of coastal and water resources: valuing environmental functions*. 2001. Springer-Science+Business Media. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-015-9755-5>.

TURNER, R. KERRY, PAAVOLA, J., COOPER, P., FARBER, S., JESSAMY, V.; GEORGIU, S. Valuing nature: Lessons learned and future research directions. *Ecological Economics*, v. 46, n. 3, p. 493–510, 2003. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(03\)00189-7](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(03)00189-7).

TURNER, R. KERRY, PEARCE, D. W.; BATEMAN, I. J. *Environmental Economics - An Elementary Introduction*. John Hopkins University Press, 1993. 324p.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O autor confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O autor assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

MAGLIANO, Mauro Mendonça. Valoração econômica em perícias de crimes ambientais: por que, para quem e os desafios de realizá-la. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, vol. 13, n. 7, p. 351-386, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.814>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

ANÁLISE DE RISCOS NA GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS: A CONVERGÊNCIA ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E A SEGURANÇA NACIONAL NA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

RISK ANALYSIS IN COORDINATED BORDER MANAGEMENT: THE CONVERGENCE BETWEEN HUMAN RIGHTS AND NATIONAL SECURITY IN INTERNATIONAL MIGRATION

ANÁLISIS DE RIESGOS EN LA GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS: LA CONVERGENCIA ENTRE DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD NACIONAL EN LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Submetido em 04 de junho de 2021.

Aceito em 24 de agosto de 2021.

FELIPE SCARPELLI DE ANDRADE

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

scarpellifelipe@gmail.com



<http://lattes.cnpq.br/6780113389939890>

PRISCILA APARECIDA DE MACÊDO E SILVA

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

correiopriscila@gmail.com

RESUMO

O artigo tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais de uma metodologia de análise de riscos ao apresentar orientações sobre como garantir que as atividades de gestão e governança das fronteiras cumpram os padrões de direitos humanos, ao mesmo tempo em que permitam assegurar a segurança nacional. Dessa forma, a iniciativa vem no sentido de expor a relevância de um processo estruturado para medir os riscos relacionados à proteção dos direitos fundamentais dos migrantes e no interesse legítimo dos países em salvaguardar as suas fronteiras. Trata-se da convergência entre os direitos humanos e a segurança nacional na busca pela eficiência de uma Gestão Coordenada de Fronteiras.

PALAVRAS-CHAVE: análise de riscos; gestão de riscos; gestão coordenada de fronteiras; direitos humanos.

ABSTRACT

The article aims to establish general guidelines for a risk analysis methodology by providing guidance on how to ensure that border management and governance activities comply with human rights standards while ensuring national security. In this way, the initiative aims at exposing the relevance of a structured process to measure the risks related to the protection of the fundamental rights of migrants and in the legitimate interest of countries in safeguarding their borders. It is about the convergence between human rights and national security, in the search for the efficiency of a Coordinated Border Management.

KEYWORDS: Risk Analysis. Risk management. Coordinated Border Management. Human Rights.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo establecer pautas generales para una metodología de análisis de riesgos al proporcionar orientación sobre cómo garantizar que las actividades de gestión y gobernanza fronterizas cumplan con los estándares de derechos humanos, al tiempo que se garantiza la seguridad nacional. Así, la iniciativa tiene como objetivo exponer la relevancia de un proceso estructurado para medir los riesgos relacionados con la protección de los derechos fundamentales de los migrantes y el interés legítimo de los países en salvaguardar sus fronteras. Se trata de la convergencia entre derechos humanos y seguridad nacional en la búsqueda de la eficiencia de una Gestión Fronteriza Coordinada.

PALABRAS CLAVE: Análisis de riesgos. Gestión de riesgos. Gestión coordinada de fronteras. Derechos humanos.

1. INTRODUÇÃO

A migração internacional está intimamente ligada à história da humanidade. É considerada como um fenômeno diversificado e complexo, já que possui distintas causas, como econômica, religiosa, cultural, política, desastres naturais ou simplesmente pela expansão populacional. O presente trabalho aborda a temática sob o foco da convergência entre os direitos humanos e a segurança nacional, ao identificar ferramentas para uma gestão adequada de fronteiras, de maneira integrada, segura, coordenada e digna em um contexto transver-

sal, contribuindo, portanto, com a reflexão acerca da necessidade do uso de ferramentas como a de Análise de Riscos para assegurar uma adequada gestão coordenada de fronteiras, com respeito aos direitos humanos e à segurança do país.

Os deslocamentos de pessoas são frequentemente necessários e desejados pelos países no contexto da globalização (MARTINE, 2005), em que pese a existência equivocada de argumentos como invasão migratória, riscos de desemprego, a perda da identidade nacional, aumento de crime ou até mesmo do terrorismo. A intensificação dos fluxos migratórios internacionais das últimas décadas provocou o aumento do número de países orientados a regulamentar e até a reduzir a imigração (CORREIA, 2009).

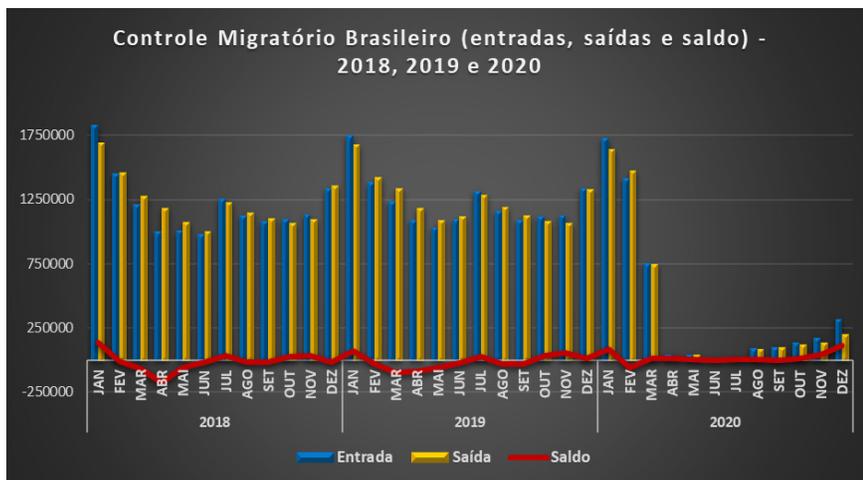
Acerca dos deslocamentos, o *South American Migration Report* n.º 3 (OIM, 2020) indica que a América do Sul tem sido uma região de origem, trânsito e destino de migrantes internacionais, em torno de 10 milhões de pessoas de diferentes países. No referido relatório sobre tendências de migração na América, houve o cotejo entre os anos de 2010 e 2019 e restou consignado que a migração intrarregional cresceu em grau superior, quando comparado ao deslocamento para países mais desenvolvidos (extrarregional), numa dinâmica recente. Aproximadamente 80% dos imigrantes na América do Sul são intrarregionais, sobretudo pelo crescimento da migração venezuelana.

Especificamente no Brasil, cabe destacar que a formação populacional foi construída por várias nacionalidades ao longo de sua história (IBGE, 2007), que vai desde os povos originários e africanos escravizados, até migrações de portugueses, italianos, japoneses, alemães, espanhóis, árabes e, mais recentemente, bolivianos, senegaleses, angolanos, congoleses, sírios, haitianos e venezuelanos. O ingresso de migrantes motivados a reconstruir suas vidas também teve crescimento na última década, sobretudo em virtude de crises econômicas, instabilidades sociais e políticas, desastres naturais e conflitos armados (BAENINGER *et. al.*, 2018). Outra característica impulsionadora desse fluxo deve-se ao fato do crescimento econômico e de novas oportunidades que surgiram no País nas últimas décadas.

Pelo gráfico a seguir, é possível comparar o movimento migratório de entradas e saídas do Brasil no período de 2018 a 2020, e ob-

servar que o mês de março de 2020 apresentou queda abrupta no fluxo migratório, acima de 40%, determinada pelas restrições de mobilidade ante a declaração de pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) pela Organização Mundial da Saúde (OMS):

Imagem 1 – Controle de fluxo migratório no Brasil no período de 2018-2020



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sistema de Tráfego Internacional da Polícia Federal, disponível no site do OBMIGRA

A preocupação de haver uma coordenação internacional para lidar com problemas sanitários e evitar a propagação de enfermidades entre fronteiras internacionais existe desde o século XIX. Em razão da Pandemia, os governos reforçaram as medidas restritivas, tais como o fechamento de suas fronteiras, com o objetivo de mitigar o impacto da enfermidade nos territórios (DUVAL *et. al.*, 2020). Contudo, em muitos países, tem ocorrido uma cautelosa reabertura das fronteiras, com observância a protocolos sanitários, além de adotarem critérios na reintrodução de controles internos, tais como epidemiológicos, de reciprocidade, interesses nacionais e econômicos. Neste caso, especialmente com ações direcionadas a facilitar o turismo, que representa um papel significativo na reconstrução econômica, com procedimentos voltados à submissão ao teste de detecção do vírus SARS-CoV-2, controle de temperatura corporal, até a tentativa de zonas fechadas de viagem.

O processo de reabertura não se tem revelado uniforme, da mesma forma que as peculiaridades locais também diferenciam os países (OIM, 2021). Alguns apresentam uma postura mais conservadora,

enquanto outros desejam retirar de forma célere as restrições acerca da mobilidade humana. No caso da União Europeia, a recomendação é de serem revisadas de forma periódica as ações para consentir ou restringir a transposição de suas fronteiras, conforme a situação epidemiológica apresentada no país ante as medidas anteriormente adotadas.

Apesar das dificuldades ora apresentadas pela emergência em saúde pública, é imperioso antecipar o cenário com o retorno da dinâmica migratória, visto que o fechamento das fronteiras foi determinado como medida necessária para conter a disseminação do novo coronavírus, mas a reabertura é inevitável. Ainda durante a restrição, foi possível notar a pressão para deslocamentos, especialmente entre cidades-gêmeas, que são estratégicas no contexto cultural e econômico brasileiro, sobretudo pela abertura do mercado Sul-Americano.

Nesse contexto e diante das crescentes dimensões dos deslocamentos internacionais, torna-se necessário discutir e desenvolver o assunto para conciliar as preocupações relativas à segurança nacional à recepção de migrantes de maneira segura, coordenada e digna, notadamente daqueles mais vulneráveis (TORELLY *et. al.*, 2017), que são mais suscetíveis às práticas ilícitas de redes criminosas, sobretudo no cenário pós-pandemia, resguardando-se os direitos humanos. Neste caso, é importante evidenciar a experiência do Brasil com a Operação Acolhida, ao determinar procedimentos, inclusive relacionados à saúde, para receber com segurança e dignidade os imigrantes venezuelanos (BRASIL *et. al.*, 2021).

Dessa forma, é preciso reorientar as políticas nacionais de desenvolvimento e a cooperação internacional, a fim de se estabelecer os delineamentos necessários para uma gestão adequada de fronteiras, ao promover uma melhor governança destes fluxos, tratar e sistematizar dados e informações de campo com uso de ferramentas de inteligência, apoiar os migrantes e promover o acesso a seus direitos na busca pela conformidade entre a segurança nacional e os direitos humanos.

Destarte, convém desenvolver um processo sistemático de gestão do conhecimento de forma integrada, considerar os múltiplos atores envolvidos no processo, estabelecer objetivos fundamentais, determinar métricas para medir os riscos relacionados ao tema e alinhar

as ações de quem executa as políticas migratórias com os responsáveis pela sua formulação: trata-se da Gestão Coordenada de Fronteiras.

2. GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

O termo gestão de fronteiras possui distintos conceitos que variam de acordo com o enfoque, como a Gestão Humanitária de Fronteiras, Gestão Coordenada de Fronteiras, Gestão Coordenada para Migração da Fronteira ou simplesmente Gestão de Fronteiras.

Por exemplo, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sobre Direitos Humanos nas Fronteiras Internacionais¹ (2014), fornece orientações acerca de como garantir que as atividades de gestão e governança das fronteiras cumpram os padrões de direitos humanos. Já no Glossário sobre Migrações, da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2019), a gestão de fronteiras envolve a facilitação de fluxos autorizados de pessoas e bens, e a detecção e prevenção da entrada irregular de estrangeiros e mercadorias em um dado país. De uma forma geral, as definições referem-se ao equilíbrio entre as medidas de facilitação da entrada de viajantes habituais e a detecção de pessoas que precisam de assistência imediata ou tenham proteção internacional, e às questões aduaneiras e situações de pessoas com intenções criminosas.

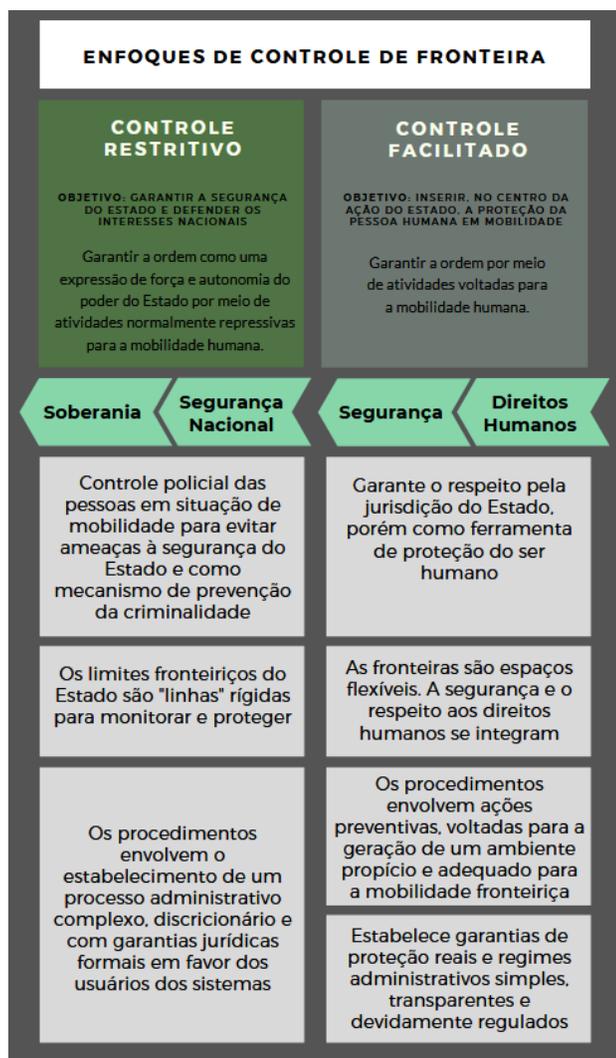
É importante salientar que os Estados, no exercício de sua soberania, possuem a prerrogativa para estabelecerem quais os processos de controle deverão utilizar, ou seja, qual enfoque será dado ao controle de sua fronteira. Detêm, igualmente, a responsabilidade de garantir que a legislação, as políticas e as práticas de gestão de fronteiras cumpram e respeitem os direitos de todas as pessoas que atravessam os seus limites fronteiriços.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2019), há basicamente dois enfoques de controle de fronteira: abordagem de controle restritivo e abordagem de controle facilitado. No restritivo os procedimentos são orientados pelos conceitos de soberania, segurança

1 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf

nacional e pela garantia de interesses nacionais, ao passo que no controle facilitado, a componente Direitos Humanos se destaca como o eixo dos procedimentos, sendo a segurança enquadrada nos processos de prevenção e proteção. Sem embargo, é possível encontrar modelos híbridos, que contemplem características das mencionadas abordagens.

Imagem 2 – Enfoques de controle de fronteira



Fonte: Elaborado pelos autores

A Gestão Coordenada de Fronteiras implica em uma ordenação entre os órgãos públicos e o setor privado com o objetivo de me-

lhorar o controle fiscal, a segurança das divisas, a facilitação do comércio e o trânsito de migrantes. Trata-se, portanto, do gerenciamento de funções e ações de todas as partes interessadas responsáveis pela regulamentação e controle de pessoas, veículos e mercadorias que atravessam fronteiras e que podem influenciar, de alguma forma, os interesses da sociedade, definidos em função do enfoque de controle adotado.

As diretrizes fundamentais ao adequado gerenciamento de fronteiras, qual seja, de forma integrada, segura e coordenada, são evidenciadas no 11º objetivo do Pacto Mundial², o qual se destaca por esclarecer as esferas que precisam ser robustecidas, além de servir como norteador para a atuação dos países, em que pese não ser cogente:

2 <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

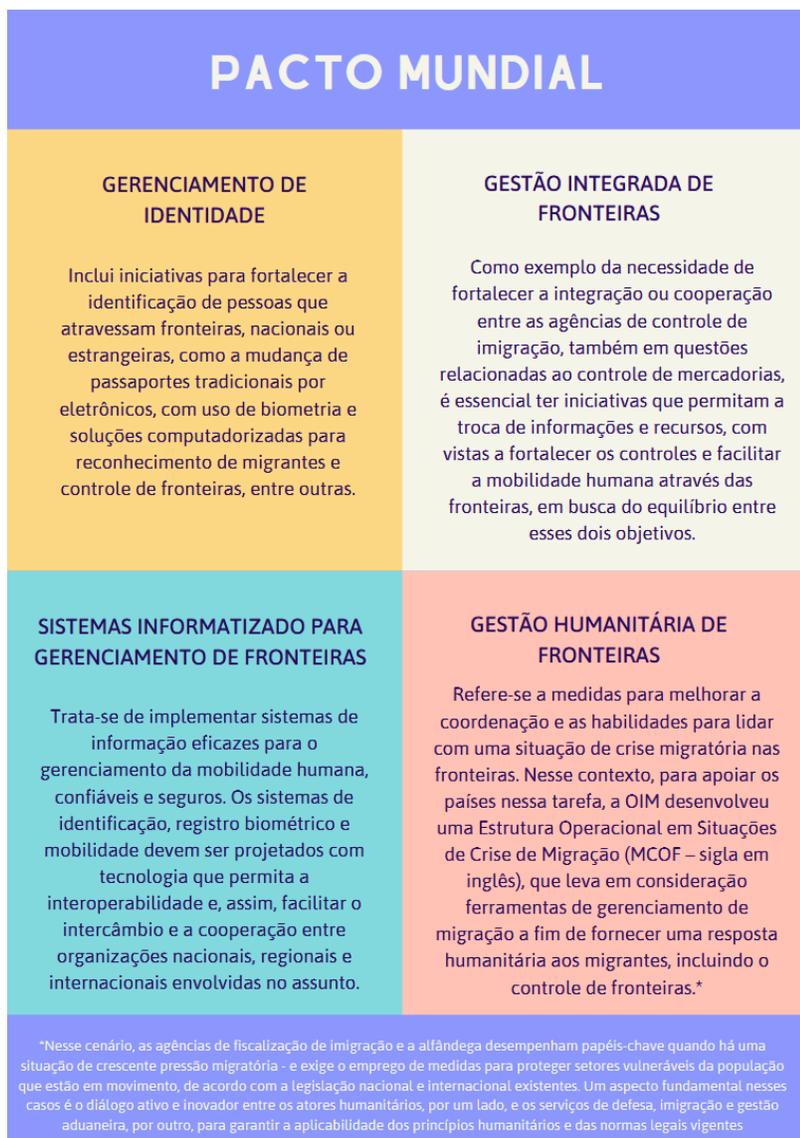
Imagem 3 – Diretrizes fundamentais ao gerenciamento de fronteira



Fonte: Adaptado de Pacto Mundial

Ainda conforme as diretrizes do Pacto Mundial, a adequada gestão de fronteiras equilibra os anseios pátrios relacionados à segurança nacional, bem como ao deslocamento facilitado em seus limites territoriais. Para tanto, é essencial que as políticas e intervenções de gerenciamento de fronteiras sejam consolidadas em quatro áreas:

Imagem 4 – Principais áreas de atuação no gerenciamento de fronteira



Fonte: Elaborado pelos autores

O fluxo de pessoas, mercadorias e veículos aliado à extensão e à diversidade local de nossas fronteiras demandam a necessidade governamental de gerenciar e coordenar as ações de todas as partes envolvidas nesse processo. Com efeito, a Gestão Coordenada de Fronteiras

pode auxiliar a aperfeiçoar o trânsito de pessoas, o controle fiscal e a segurança de suas divisas a partir de uma estrutura de eficácia e eficiência, pelo que minimiza a duplicação de esforços e maximiza o uso eficiente dos recursos públicos por meio de procedimentos institucionais, nacionais e internacionais de forma integrada.

Por outro lado, a ausência de gerenciamento reduz substancialmente a eficácia dos controles e os benefícios das medidas de facilitação adotadas pelo país. Como reflexo, também é limitada a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Ainda, a gestão integral e coordenada de fronteiras, envolve não somente o fluxo de pessoas, a questão da segurança e defesa nacional ou os controles aduaneiros, pelo que se deve considerar, também, a migração ordenada, segura e digna, a aplicação de medidas sanitárias eficazes e o fortalecimento de estratégias de saúde pública, entre outras.

É nesse contexto que a Gestão de Riscos (GR) pode auxiliar este processo, ao identificar, por intermédio de tratamento de informações, o equilíbrio entre o controle e a facilitação de acesso. Ou seja, até que ponto é possível facilitar a circulação de usuários de baixo risco e oferecer-lhes um tratamento diferenciado sem comprometer o controle fiscal, a segurança, a facilitação do comércio e o combate a crimes transfronteiriços.

3. GESTÃO E ANÁLISE DE RISCOS

O risco está presente no contexto dos negócios de todas as instituições, seja do setor público ou privado. No âmbito da Gestão Coordenada de Fronteiras, analisar o risco por meio de uma abordagem estruturada é fundamental, na medida em que se busca identificar e avaliar ameaças, e estabelecer estratégias e procedimentos para a sua devida prevenção e tratamento, seja sob o ponto de vista do Estado, seja sob o escopo do migrante.

O termo risco notabilizou-se na última metade do século passado (WILLIAMS, 1985), quando políticos, organizações civis, pesquisadores, especialistas, militares, editores e diversas instituições perceberam a necessidade de se enfrentar de maneira mais sistemática os

problemas a ele relacionados (RENN, 2008). A partir de então, com a pesquisa e evolução dos métodos, algumas definições sobre riscos foram criadas, por meio de pesquisadores, normativos internos e normas internacionais (ANDRADE, 2017). No meio acadêmico e corporativo, há diversas definições aceitas para descrevê-lo, a depender da declaração do objetivo da análise ou do contexto definido:

- incerteza de resultado de ações e eventos (*Orange Book*³);
- efeito da incerteza nos objetivos (ISO 31000:2018);
- risco é a possibilidade de que um determinado evento indesejável ocorra. (COSO II ERM 2004);
- possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos (IN 01/2016⁴).

Não obstante, os conceitos e as formas de se avaliar o risco variam em função do objetivo, da escolha de metodologias, da complexidade das medidas de risco e na atividade instrumental e social da sua perspectiva. Entretanto, é universal o entendimento de que risco é a incerteza dos resultados, ou seja, refere-se à hesitação quanto a futuros desdobramentos de um determinado evento (ANDRADE, 2017).

O risco é processado por intermédio de uma estrutura nomeada Análise de Riscos (AR), que, por sua vez, é uma ferramenta a ser desenvolvida em um processo mais amplo, conhecido como Gestão de Riscos. Esta é definida por um conjunto das atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização, ou um tema, no que se refere ao risco.

Portanto, a AR é o processo por meio do qual se entende a natureza do risco e a consequente determinação de seu nível, sendo base para a Gestão de Riscos (imagem 5), procedimento indicado para identificar o equilíbrio entre controle e facilitação em um gerenciamento eficiente de fronteiras.

3 Orange Book é uma publicação do governo do Reino Unido sobre procedimentos de análise de riscos, onde estabelece o conceito de gerenciamento de riscos e fornece uma introdução básica aos seus conceitos, desenvolvimento e implementação de processos de gerenciamento de riscos em organizações governamentais daquele país.

4 INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197>

Imagem 5 – Gestão de riscos



Fonte: Elaborado pelos autores

Embora existam diversas metodologias de análise de riscos, a modelagem específica deve ser concebida com base no objetivo que se deseja alcançar. Em outras palavras, para uma Gestão Coordenada de Fronteiras, a AR deve ser elaborada sob medida, pois é preciso considerar o contexto interno e externo de um dado país, suas peculiaridades, os respectivos normativos nacionais e internacionais, as dinâmicas de fluxos migratórios e os interesses nacionais associados.

Dessa forma, a imagem 5 refere-se à propositura de um framework genérico de Gestão de Riscos — que deverá ser instrumentalizado com ferramentas específicas —, desenvolvido pelas seguintes fases: I) Estabelecimento do Contexto (políticas, cenários e prioridades do país); (II) Identificação de riscos, (III) Estimativa de riscos; e (IV) Avaliação de Riscos. Além das etapas, a estrutura sugere os seguintes processos: Monitoramento e Análise Crítica, Comunicação e Consulta e Tratamento de Riscos, em um círculo virtuoso contínuo que se retroalimenta e fortalece o modelo, transformando o processo de análise em GR.

Nesse contexto, a Gestão de Riscos é um instrumento essencial para a Gestão Coordenada de Fronteiras, pois é capaz de tratar um complexo sistema de componentes correlacionados, como recursos, resultados ou objetivos desejados, proteção dos direitos humanos e a salvaguarda da sociedade: quanto melhor se entender a dinâmica fronteiriça em termos de riscos, melhor será a decisão governamental para a gestão integrada e eficaz das fronteiras.

A responsabilidade de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, notadamente sob o ponto de vista da proteção dos direitos fundamentais dos migrantes, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, traz consigo a necessidade de se compreender – e tratar – diversos temas correlatos como o tráfico de pessoas, contrabando de migrantes, grupos vulneráveis, questões sanitárias, crime organizado e terrorismo, especialmente no momento abrangido pela questão da pandemia, que tem alterados as relações humanas e potencializado vulnerabilidades (BAENINGER *et. al.*, 2020).

Nesse cenário, manter a integridade dos mecanismos de migração e mobilidade exigem a capacidade estatal de encontrar um ponto de equilíbrio entre a proteção e a facilitação, pelo que é preciso detectar e coibir atividades ilegais nas fronteiras ao mesmo tempo em que é necessário garantir uma migração ordenada, segura e digna, sem criar barreiras desnecessárias para as pessoas que pretendem transpor a fronteira. É precisamente neste ponto que a análise de riscos pode auxiliar a Gestão Coordenada de Fronteiras.

Na medida em que controle e mobilidade influenciam-se mutuamente, gerando oportunidades e riscos como reflexo, os atos de governo relacionados à migração precisam ser disciplinados, e os procedimentos para o fluxo migratório estabelecidos, com base em análises, pesquisas e estudos. Para que isso ocorra, é indispensável que os atores envolvidos diretamente nessas tarefas estabeleçam procedimentos para coletar, analisar e usar informações, a fim de lidar não somente com o terrorismo, tráfico de pessoas, pandemias, contrabando de migrantes e outras atividades criminosas transfronteiriças, mas igualmente no sentido de oferecer proteção e assistência ao migrante.

Esse ponto de equilíbrio pode ser obtido considerando o tipo de abordagem de controle que se pretende adotar em conjunto com a ferramenta de análise de riscos: instrumento que auxilia o planejamento das ações governamentais, tanto em nível estratégico como em nível tático. Com efeito, amplia-se a capacidade de se compreender e priorizar requisitos aparentemente concorrentes como a segurança e a mobilidade de pessoas.

Ademais, a ferramenta pode assessorar a tomada de decisão acerca das oportunidades trazidas pelos migrantes, e promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social ao aproveitar as suas habilidades, dinamismo e inovação. Impulsionar o desenvolvimento social e a proteção de seus cidadãos permitem compreender a migração tanto sob o ponto de vista do migrante, quanto do Estado, como se supostamente fossem objetivos excludentes. Isto é, os governos enfrentam o dilema de adotar políticas que, à primeira vista, parecem contraditórias: por um lado, eles devem encontrar a melhor maneira de facilitar os movimentos legítimos de pessoas e, por outro, manter a segurança de suas fronteiras.

É presumível a impossibilidade de se realizar um controle exaustivo das fronteiras sem afetar negativamente a circulação de pessoas e o comércio e, conseqüentemente, o desenvolvimento do país. Sob outra perspectiva, a falta de procedimentos de proteção afeta os recursos públicos e a segurança dos cidadãos. Sem embargo, quanto mais refinada a AR, melhor será o cumprimento das funções públicas ao se estabelecer procedimentos de triagem em função da detecção de riscos.

Por exemplo, amparar grupos vulneráveis suscetíveis a riscos e violência, ao prevenir ou mitigar os riscos a eles associados, evita a ocorrência ou agravamento de violações dos direitos humanos e, também, diminui a insegurança nas fronteiras. Isto é, situações de vulnerabilidade podem aumentar a probabilidade de vitimização de migrantes por redes criminosas transfronteiriças, como redes de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, pelo que se faz necessário um tratamento com dedicada atenção a esta categoria de migrantes.

Destarte, convém sistematizar o uso de dados e informações na produção do conhecimento com objetivo de se avaliar os eventos

indesejados, na medida em que esse processo possibilita identificar e entender os possíveis reflexos das tendências migratórias, salvaguardar os direitos dos migrantes e prevenir os riscos associados à soberania nacional e criminalidade.

Nessa esteira, a aplicação do GR nos fluxos migratórios deve considerar dois aspectos: (I) os riscos do país de ingresso e (II) os riscos associados ao migrante, de acordo com suas vulnerabilidades e o motivo que o incentiva a migrar. Assim, convém que a análise considere todos os dados relacionados ao tema, como o fluxo migratório e comercial, a economia, os assuntos de interesse nacional, os direitos humanos, o crime, os riscos sanitários, o uso de recursos públicos, entre outros.

Em se tratando do ponto de vista do migrante, é importante identificar e avaliar os riscos associados especialmente à ocorrência de danos à integridade da pessoa, como ameaças à vida, saúde, segurança e situações sociais, culturais, econômicas e políticas que o colocam em condições de maior risco de violação de seus direitos humanos, ou que o impeçam de buscar melhores condições de vida e de trabalho.

Portanto, no contexto migratório, a GR pode auxiliar na definição de ações dentro da dinâmica de migração distintiva, ao identificar os riscos dos diferentes perfis de pessoas que cruzam a fronteira, como o migrante regular, que procura acessar ou transitar para um país específico, de acordo com a legislação de imigração, cumprindo os requisitos estabelecidos; o migrante que entra irregularmente; os grupos vulneráveis; entre outros. Daí a relevância das autoridades migratórias e dos órgãos de segurança nas fronteiras definirem processos de coleta sistematizada de informações, além de protocolos e conhecimentos necessários que alimentarão a Análise de Riscos a fim de identificar o perfil de migrantes vulneráveis e de pessoas que pretendem cometer qualquer tipo de irregularidade no país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fluxo de pessoas, mercadorias e veículos aliados à extensão e à diversidade local de nossas fronteiras implicam a necessidade gover-

namental em gerenciar e coordenar as ações de todas as partes envolvidas nesse processo. Dessa forma, a Gestão Coordenada de Fronteiras pode auxiliar a melhorar o trânsito de indivíduos, o controle fiscal e a segurança a partir de uma estrutura de eficácia e eficiência, pelo que minimiza a duplicação de esforços e maximiza o uso eficiente dos recursos públicos por meio de procedimentos institucionais, nacionais e internacionais de forma integrada.

Portanto, torna-se fundamental estabelecer uma forma de se priorizar quais operações e controles em áreas de fronteira devem se concentrar os esforços públicos. Nesse sentido, a análise de risco permite estabelecer métricas e critérios para maximizar a eficácia no uso de recursos, além de identificar um ponto de equilíbrio entre a proteção e a facilitação do acesso, podendo se tornar um vetor importante para o desenvolvimento do país, especialmente no momento presente de retomada da dinâmica migratória ainda em meio aos riscos sanitários existentes determinados pela Covid-19.

Finalmente, para uma gestão eficaz de fronteiras, é preciso instrumentalizá-la com um procedimento de gestão de riscos integral, que considera diversos fatores de influência, tanto sob o ponto de vista do Estado, quanto do migrante, que, em última análise, se convergem para um mesmo objetivo: construir uma sociedade livre, justa e solidária, na proteção dos direitos fundamentais e no interesse legítimo dos países em salvaguardar a segurança nacional, seja em questões ambientais e sanitárias, seja no combate a atividades criminosas transnacionais. Trata-se da convergência entre os direitos humanos e a segurança nacional, compreendida por meio da análise de riscos e implementada através da Gestão Coordenada de Fronteiras.

BIOGRAFIA DO(A)S AUTORE(A)S:

FELIPE SCARPELLI DE ANDRADE

MESTRE EM GESTÃO DE RISCOS COM ÊNFASE NA SEGURANÇA PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. ANALISTA DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA FORMADO PELA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). ESPECIALISTA EM INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE SUL DE SANTA CATARINA; MBA EM GESTÃO DE RISCOS NA METODOLOGIA BRASILEIRO. AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL. ATUALMENTE CHEFE DO SERVIÇO DE ANÁLISE ESTRATÉGICA, DA DIRETORIA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. PROFESSOR DA

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL (ANP/DPF) NOS CURSOS DE FORMAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO. PROFESSOR DA DOUTRINA DE INTELIGÊNCIA (DDCI) DA POLÍCIA FEDERAL NOS CURSOS AFETOS À ÁREA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. CO-AUTOR DO MÉTODO SABRE DE ANÁLISE DE RISCOS DA POLÍCIA FEDERAL. CO-AUTOR DA METODOLOGIA ARSO - ANÁLISE DE RISCOS EM SEGURANÇA ORGÂNICA E AUTOR DA METODOLOGIA ANÁLISE DE RISCOS COM ÊNFASE EM SEGURANÇA PORTUÁRIA (ARESP). CONTEUDISTA DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA E DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. ATUALMENTE ATUANDO NA ÁREA DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA, INTELIGÊNCIA POLICIAL, GESTÃO DE RISCOS E SEGURANÇA PÚBLICA.

PRISCILA APARECIDA DE MACÊDO E SILVA

ESCRIVÃ DE POLÍCIA FEDERAL LOTADA NO SERVIÇO DE ANÁLISE ESTRATÉGICA DA

DIRETORIA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F. S. Análise de Riscos e a Atividade de Inteligência. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v.8(2), p. 91-116, 2017. DOI: 10.31412/rbcp.v8i2.462.

AVEN, T. Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research*. v. 253, p. 1-13, 2016. DOI: 10.1016/j.ejor.2015.12.023

AVEN, TERJE *et al.* SRA Glossary. Committee on Foundations of Risk Analysis. *Society of Risk Analysis*, London. 2015.

AVEN, T.; ZIO, E. Foundational issues in risk analysis. *Risk Analysis*, v. 34 (7), p. 1164-1172, 2014.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): curso de *Gestión Coordinada de las Migraciones en Fronteras*, Módulo 1, Ámbitos de Regulación.

BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). *Migrações Fronteiriças*. Campinas: Núcleo de Estudos de

População “Elza Berquó” –Nepo/Unicamp, 2018. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_frontereiras.pdf>. Acesso em 01 jun. 2021.

BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato (Coords.). *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” –Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão no 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais no 1/92 a 99/2017. Brasília/DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BRASIL; OIM. *Guia de Interiorização 2021 - Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes. Diretrizes e procedimentos*. Brasília: OIM, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/Guiadedeslocamentosassistidosweb_0.p>. Acesso em 04 jun. 2021.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. *Enterprise Risk Management – Integrated Framework (Executive Summary)*, 2013.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada*, 1992.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. *The 2013 COSO framework & SOX compliance: one approach to an effective transition*, 2013.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. *Globalização, migração internacional e Direitos Humanos*. In: Conpedi. (Org.). XVIII

Congresso Nacional do Conpedi. 1ed. Florianópolis: Fubdação Boiteux, 2009, v. , p. 8881-8892. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2540.pdf>. Acesso em 31 de mai. 2021.

DUVAL, Fernandes; BAENINGER, Rosana (Coords.). *Impactos da Pandemia de COVID-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Resultados de Pesquisa*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf>. Acesso em 03 jun. 2021.

IBGE. Brasil: 500 anos de povoamento. *Centro de Documentação e Disseminação de Informações*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6687.pdf>>. Acesso em 31 mai. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION, *Risk management – Risk assessment techniques*. ISO/IEC 31010:2009. Geneva. 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. *Risk management - Principles and guidelines*. ISO 31000:2018, Geneva. 2018.

MARTINE, George. *A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21*. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 19, n. 3, p. 3-22, Sept. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/ddmq64Q3LR7dwYJYcNR4pQf/?lang=pt>>. Acesso em 31 mai. 2021.

OBMIGRA. *Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil: Relatório Mensal do OBMigra*. Ano 0, Números 1 - 12. Brasília, DF: OBMigra, 2019. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-mensais>>. Acesso em 01 jun. 2021.

OBMIGRA. *Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil: Relatório Mensal do OBMigra*. Ano 1, Números 1-12. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-mensais>>. Acesso em 02 jun. 2021.

OIM. *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2021. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/covid-19-and-the-state-of-global.pdf>>. Acesso em 02 de jun. 2021.

OIM. *Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migrações*. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em 04 jun. 2021.

OIM. *Migrations Trends in South America (march 2020)*. South American Migration Report n.º 3, 2020. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/robuenosaires/files/Informes/Migration_Trends_final.pdf>. Acesso em 01 jun. 2021.

OIM. *World migration report 2018*. Genebra: OIM, 2018.

RENN, O. Concepts of risk: a classification. *Social theories of risk*. Westport, Conn, p. 53-79, 1992. DOI: 10.18419/opus-7248.

RENN, O. *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Ed. Routledge, London, 2008.

RENN, O. Three decades of risk research: accomplishments and new challenges. *Journal of Risk Research*, v. 1(1), p. 49-71, 1998. DOI:10.1080/136698798377321

TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; VEDOVATO, Luís Renato; GONÇALVES, Veronica Korber. *Visões do Contexto Migratório no Brasil. Volume I*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, 2017. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_brasil_VOLUME1.pdf>. Acesso em 04 de jun. 2021.

UNITED KINGDOM. *The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts*. HM Treasury, London, 2013.

WILLIAMS, R. *Keywords: a vocabulary of culture and society*. Ed. Oxford University Press, New York, 1985.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DOS AUTORES

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: O(s) autor(es) confirma(m) não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: O(s) autor(es) assegura(m) que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

ANDRADE, Felipe Scarpelli de; SILVA, Priscila Aparecida de Macêdo e. Análise de riscos na gestão coordenada de fronteiras: a convergência entre os direitos humanos e a segurança nacional na migração internacional. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, vol. 13, n. 7, p. 387-408, jan./abr. 2022.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i7.862>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO-COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

SOBRE A REVISTA

Formato: 16x24cm

Mancha: 37p9,543x54p3,969

Tipologia:

Várias

Papel:

Offset 75g/m² (miolo)

Supremo 250g/m² (capa)

Vol. 13 n. 7, jan./abri. 2022.

Equipe de Realização

Projeto Editorial

COORDENAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA

Edição de Texto

STENIO SANTOS SOUSA

Editoração

QUEIRIAN SÁ

GLEYDISTON ROCHA

NORMALIZAÇÃO

SÔNIA LUIZA DE OLIVEIRA

VIRGÍLIO VIEIRA DE MELO JUNIOR

Revisão e Tradução (Português-Espanhol)

MICHELLE STAPHANE MARQUES DA SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG) - REVISÃO DOS ARTIGOS

Impressão e Encadernação

EQUIPE NUGRAF/DAD/ANP

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

COORDENAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA