

# SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA:

## desafios contemporâneos

Júnia Fátima do Carmo Guerra  
Gustavo Tomaz de Almeida  
Francis Albert Cotta  
(organizadores)

A coletânea reúne trabalhos desenvolvidos no Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania da UEMG, visando discutir possíveis soluções para os dilemas sociais que envolvem essa temática no Brasil e contribuir para a produção de conhecimento da área. Organizada em dois eixos, a obra coletiva traz uma variedade de abordagens teóricas interdisciplinares que abordam a centralidade do princípio da dignidade humana enquanto um bem inegociável, a administração pública e a participação social e comunitária.

editora



## COLEÇÕES DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI

A EdUEMG tem, em suas ações, reafirmado o compromisso com o público leitor de editar e difundir conteúdos de qualidade, sempre preservando seu caráter público e humanista, incentivando o senso crítico por parte dos cidadãos e apoiando a tomada de decisões governamentais.

Nossas coleções Desafios para o Século XXI são textos que reúnem discussões sobre as seguintes temáticas transversais: Biodiversidade, sustentabilidade e mudanças climáticas; Tecnologias digitais e sociedade; e Democracia, intolerância e violência. Cada área foi escolhida por ser um assunto relevante no contexto atual e de fundamental importância para a compreensão dos principais problemas contemporâneos enfrentados pela humanidade.

O livro *Segurança pública e cidadania: desafios contemporâneos* compõe as coleções na temática Democracia, intolerância e violência.

**SEGURANÇA PÚBLICA  
E CIDADANIA:**  
desafios contemporâneos

## **Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)**

Lavínia Rosa Rodrigues

*Reitora*

Thiago Torres Costa Pereira

*Vice-reitor*

Raoni Bonato da Rocha

*Chefe de Gabinete*

Silvia Cunha Capanema

*Pró-reitora de Planejamento, Gestão e Finanças*

Vanesca Korasaki

*Pró-reitora de Pesquisa e Pós-graduação*

Patrícia Maria Caetano de Araújo

*Pró-reitora de Graduação*

Moacyr Laterza Filho

*Pró-reitor de Extensão*

## **Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais (EdUEMG)**

### ***Conselho Editorial***

Thiago Torres Costa Pereira | UEMG

Amanda Tolomelli Brescia | UEMG

Ana Elisa Ribeiro | CEFET-MG

Fuad Kyrillos Neto | UFSJ

Matheus Tymburibá Elian | UFMG

Moacir Henrique Júnior | UEMG

Ynaê Lopes dos Santos | UFF

Thiago Torres Costa Pereira

*Editor-chefe*

Gabriella Nair Figueiredo Noronha Pinto

*Coordenadora administrativa e editorial*

COLEÇÕES DESAFIOS  
PARA O SÉCULO XXI

# **SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA:** desafios contemporâneos

Júnia Fátima do Carmo Guerra  
Gustavo Tomaz de Almeida  
Francis Albert Cotta  
(organizadores)

editora



BELO HORIZONTE, 2025

## *Expediente*

Trindade Monografias & Edições

Antônio de Andrade

Amanda Rabelo Chaves

*Revisão*

Thales Santos

*Projeto gráfico e diagramação*

Este livro foi submetido à avaliação por duplo parecer às cegas, feita por pesquisadores doutores, e à aprovação pelo Conselho Editorial.



Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença pública Creative Commons 4.0 Atribuição – Não Comercial – Sem Derivações. Direitos desta edição reservados à Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais.

Rodovia Papa João Paulo II, 4143. Ed. Minas, 8º andar, Cidade Administrativa, bairro Serra Verde, BH-MG, CEP: 31630-900.

(31) 3916-9080 | e-mail: [editora@uemg.br](mailto:editora@uemg.br) | [editora.uemg.br](http://editora.uemg.br)



@EditoraUEMG



@editora\_uemg



EditoraUemg



Editora UEMG

S456 Segurança pública e cidadania [recurso eletrônico]: desafios contemporâneos / Júnia Fátima do Carmo Guerra, Gustavo Tomaz de Almeida, Francis Albert Cotta (organizadores). – Belo Horizonte : EdUEMG, 2025.

1 recurso online (226 p.) : pdf. (Coleções desafios para o Século XXI)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86832-47-1

1. Segurança pública. 2. Cidadania. 3. Política pública. I. Guerra, Júnia Fátima do Carmo. II. Almeida, Gustavo Tomaz de. III. Cotta, Francis Albert (Orgs). IV. Título.

CDU 351.78  
CDD 363.1

Catálogo na fonte

Bibliotecária: Gesiane Patrícia de Souza CRB-6/1894

# APRESENTAÇÃO

Em meio à recente trajetória de consolidação da segurança pública como campo de conhecimento em formação e práticas interdisciplinares, o Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania (PPGSPCID), da Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios (FaPPGEN), da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), ocupa um papel primordial.

Esta coletânea de trabalhos desenvolvidos no Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania, do PPGSPCID/FaPPGEN/UEMG, vem contribuir para a produção de conhecimento da área e refletir sobre possíveis soluções para os dilemas sociais que envolvem a segurança pública no Brasil.

A obra foi organizada por eixos, de modo que o primeiro agrupou estudos que permeiam as discussões da Linha de Pesquisa 1 e o segundo reuniu estudos da Linha de Pesquisa 2, ambas do Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania. Sendo assim, no eixo I os trabalhos abordam temas como a gestão e políticas de segurança pública, e no eixo II são apresentados trabalhos com abordagens sobre violência, criminalidade e controle social.

A diversidade das temáticas e das abordagens teóricas convergem para a centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana como um bem inegociável, sendo ele o alvo dos esforços interpretativos, em uma perspectiva teleológica, para contribuir na elaboração de políticas públicas voltadas à segurança do cidadão e da cidadã.

O campo da segurança pública exige o envolvimento de todas as pessoas, não sendo uma exclusividade das polícias e de outras agências do Estado. Entretanto, os governos devem garantir minimamente aos cidadãos os direitos assegurados na Constituição da República Federativa do Brasil, uma vez

que parte expressiva dos problemas que alimentam os fatores de risco, as condições e as percepções de insegurança está associada à distribuição e acessos desiguais aos bens sociais, relacionando-se, portanto, aos padrões de qualidade de vida desfrutados pelos cidadãos e cidadãs nos espaços públicos.

Portanto, nas discussões sobre segurança pública, não se pode perder de vista o caráter dinâmico e plural dos processos de socialização, em que diversos grupos de interesses convergentes e divergentes estão a atuar de maneira a fazer valer as suas reivindicações, direitos e deveres. Assim, a gestão da segurança pública, num ambiente democrático, depende de variáveis extrapoliciais relacionadas às condições de vida, tais como: ocupação e uso do solo urbano; urbanização; intervenções urbanísticas; distribuição dos equipamentos coletivos; acesso à infraestrutura social e urbana; meio ambiente; serviços de utilidade pública; e ambiente comunitário.

Na esfera da administração pública, as demandas sociais se relacionam às necessidades por resultados mais eficientes, impactando a formulação de políticas públicas e fazendo com que a principal característica do contexto contemporâneo seja a transformação, com foco numa perspectiva societal planejada.

O planejamento de ações na área de segurança pública pode ser concebido como um processo de sistematização de atividades vinculadas, que envolvem os níveis global, nacional, regional, microrregional e local, mantendo-se sempre uma visão setorial como condição necessária para que se atinjam os objetivos almejados pelos cidadãos e cidadãs. O controle do destino da sociedade pela sociedade perpassa o cotidiano vivenciado pelas pessoas e as relações sociais que configuram o capital social.

As dimensões do capital social são expressas em grupos e redes quando as pessoas participam de grupos e associações, formalmente organizados ou não, para realizar atividades ou para se reunir de maneira regular, como movimentos políticos, associações de moradores, grupos esportivos, ONGs, associações de pais e mestres, entre outros. Outras dimensões do capital social são a confiança e a solidariedade entre pessoas de uma comunidade. As redes sociais facilitam a formação de identidades mais amplas e a cooperação, transformando a mentalidade do “eu” em “nós”, criando, assim, uma identidade. Essas redes expressam a riqueza da variedade de situações da vida social.

A segurança pública é, portanto, percebida como um bem democrático multidimensional, legitimamente desejado por todos os setores sociais, um direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada pessoa. Esse conceito possibilita pensar a segurança pública em sua relação com o processo de construção da cidadania em ambientes democráticos.

*Assim, Segurança pública e cidadania: desafios contemporâneos* é um esforço de investigação científica, coletivamente construído por pesquisadoras e pesquisadores comprometidos ética e academicamente com problemas sociais complexos. Sua natureza inter e multidisciplinar revela a essência do esforço epistemológico necessário para lançar luz sobre a compreensão dos fenômenos multivariados e sobre as temáticas que emergem do campo da segurança pública cidadã e emancipatória.

Para iniciar essa discussão, no eixo “Gestão e políticas de segurança”, o primeiro capítulo apresenta contribuições acerca das inovações tecnológicas para o desempenho

policial no combate e na prevenção da criminalidade, a partir da perspectiva da gestão e das políticas públicas. Nesse mesmo capítulo, são discutidas as possibilidades do *Big Data* como ferramenta que propicia, com base em um conjunto de dados, melhores algoritmos, sistemas de expansão de redes compartilhadas e a probabilidade de encontrar *insights* ocultos e pistas sobre o crime. Esses aspectos são tratados em um contexto em que volume, variedade, velocidade e veracidade das informações se fazem necessários para a gestão de um policiamento dinâmico e ético.

O segundo capítulo aborda a violência de gênero a partir dos grupos reflexivos apoiados na justiça restaurativa, evidenciando as experiências do Programa Dialogar de Belo Horizonte (MG). A violência doméstica e familiar contra a mulher traz complexidades e desafios por se tratar de um fenômeno social que envolve aspectos psicológicos, comportamentais e afetivos, além da estrutural desigualdade de gênero e das relações de poder ligadas à dominação masculina e ao patriarcado. Diante desse cenário complexo, o estudo discute o Programa Dialogar, implementado pela Polícia Civil de Minas Gerais, com o intuito de demonstrar que há políticas públicas de segurança que buscam enfrentar a violência contra a mulher, por meio da interrupção dos ciclos repetitivos e intergeracionais desse fenômeno social.

O terceiro capítulo discute as relações de trabalho e saúde de uma instituição de segurança pública. Nele, são abordadas teorias cuja centralidade é a compreensão dos fatores que, no final da década de 2000, estavam relacionados à rotatividade e ao adoecimento dos trabalhadores civis envolvidos com o Centro de Operações Bombeiro Militar, do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. A partir das observações clínicas do trabalho, foram registrados os impactos da

organização e das condições de trabalho sobre o cotidiano dos teleatendentes, apontando suas possibilidades e limites para a gestão do trabalho.

O quarto e último capítulo desse eixo traz contribuições sobre a discricionariedade normativa como um mecanismo estratégico de estigma e controle dos destinatários da política criminal brasileira de combate às drogas. Realizou-se o estudo do conceito de discricionariedade sob o viés legal e fático, a análise normativa da política criminal de combate às drogas conforme a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, da discricionariedade como mecanismo de manipulação da identidade deteriorada e, por arremate, buscou-se fomentar a reflexão acerca da irracionalidade da discricionariedade da lei de combate às drogas em um Estado que se propõe democrático de direito. Observou-se que a discricionariedade normativa funciona como mecanismo estratégico de estigma e conservação da escala social de subordinação, confundindo-se com o conceito de arbitrariedade, constituindo uma ferramenta de uma política pública inócua referendada pelo Poder Judiciário.

No segundo eixo, são apresentados trabalhos com abordagens que dialogam com a “Violência, criminalidade e controle social”. Assim, o quinto capítulo, dando sequência à numeração adotada no eixo I, analisa os efeitos do noticiário sobre o medo do crime dos moradores de Belo Horizonte (MG), com destaque para a influência da imprensa como preditora desse medo. Sustenta-se que o medo do crime se reveste de uma representação social do meio, ou seja, ele é uma forma de interpretar, pensar e proporcionar sentido para a realidade. A imprensa, nessa linha, atua como uma das principais produtoras de realidades sociais, fomentando uma

influência mútua entre o discurso do crime e o imaginário que as pessoas têm dele.

O sexto capítulo, por meio de um ensaio teórico, apresenta algumas reflexões sobre a criminalidade na pós-modernidade, sendo um dos produtos do projeto de pesquisa científica intitulado *Violência patrimonial à luz da Consumer Culture Theory: contribuições teóricas sobre a criminalidade na pós-modernidade*. Tal pesquisa se desenvolveu a partir de experiências oriundas dos grupos de convivência do projeto Social Possível, realizado com adolescentes em conflito com a lei atendidos nas unidades de internação e de internação provisória da cidade de Sete Lagoas, em Minas Gerais. O objetivo central desse capítulo é retomar a questão dos fatores de risco e a influência deles nas escolhas dos adolescentes em conflito com a lei, que encontram na criminalidade uma saída. A discussão aponta para as marcas deixadas pela questão da violência e seus reflexos na vida desses adolescentes.

O sétimo e último capítulo interpreta o processo institucional que engendrou o Programa de Mediação de Conflitos na Polícia Civil de Minas Gerais, sua implantação e consolidação, bem como identifica os motivos que levaram à sua descontinuidade. Trata-se de uma pesquisa mista, que utiliza métodos quantitativos e qualitativos, em que foram empregadas as seguintes técnicas de coleta de dados: levantamento documental de informações institucionais; observação não participante; e autoetnografia policial. Como resultado, constatou-se que o Programa de Mediação de Conflitos contribuiu para o processo de construção de uma das facetas de cidadania em Minas Gerais por meio do trabalho policial. Conclui-se que, apesar dos fatores multicausais que interromperam o programa, a polícia civil permaneceu alinhada aos princípios democráticos e buscou aprimorar-se por meio do Núcleo

de Direitos Humanos da instituição, que elaborou um novo projeto com vistas a aplicar técnicas de resolução adequada de disputas nas unidades da Polícia Civil de Minas Gerais, em substituição ao Programa de Mediação de Conflitos.

Esta obra coletiva aborda, portanto, três dimensões dos estudos no campo de segurança pública: a centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana, a administração pública e a participação social e comunitária.

Desejamos a todos uma boa leitura!

**Gustavo Tomaz de Almeida** (UEMG)

**Júnia Fátima do Carmo Guerra** (UEMG)

**Francis Albert Cotta Formiga** (UEMG e Polícia Militar de Minas Gerais)

# SUMÁRIO

## **EIXO I – GESTÃO E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA 15**

### **Capítulo 1 – *Big Data* e o ciclo do preconceito: reflexões sobre cuidados éticos necessários na segurança pública cidadã 16**

Ricardo Mari de Novais

### **Capítulo 2 – Violência de gênero, justiça restaurativa e grupos reflexivos: as masculinidades e a experiência do Programa Dialogar em Belo Horizonte (MG) 36**

Ellen Márcia Lopes Santos de Carvalho e

Sirley Aparecida Araújo Dias

### **Capítulo 3 – A relação trabalho e saúde a partir do método da observação clínica do trabalho em uma instituição da segurança pública 58**

Bruno Otávio Arantes

### **Capítulo 4 – Discricionariedade como mecanismo de estigma dos destinatários da política criminal de combate às drogas 94**

Andressa Vidal Matias e Jane Noronha Carvalhais

## **EIXO II – VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE E CONTROLE SOCIAL 120**

### **Capítulo 5 – Noticiário sobre criminalidade e amplificação do medo do crime violento em Belo Horizonte (MG) 121**

Fernanda Leonel Santos e Júnia Fátima do Carmo Guerra

<b>Capítulo 6 – Um ensaio teórico sobre a criminalidade na pós-modernidade: pensando a partir do projeto Social Possível</b>	<b>157</b>
Daniela de Castro Pinto e Gustavo Tomaz de Almeida	
<b>Capítulo 7 – O projeto Mediar e os desafios da mediação de conflitos na Polícia Civil de Minas Gerais</b>	<b>181</b>
Daniel de Laia e Francis Albert Cotta	
<b>Posfácio – Nas encruzilhadas da segurança pública com cidadania</b>	<b>203</b>
Ludmila Ribeiro	
<b>Sobre @s autorxs</b>	<b>219</b>

Eixo I

**GESTÃO E POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Capítulo 1

***Big Data* e o ciclo do preconceito:  
reflexões sobre cuidados  
éticos necessários na  
segurança pública cidadã**

Ricardo Mari de Novais

## INTRODUÇÃO

As inovações tecnológicas são incorporadas à rotina das organizações policiais na medida que surgem e ganham aderência, uma vez que essas organizações estão inseridas em um determinado contexto social. Essa incorporação permite o aprimoramento de seus equipamentos, armamentos, comunicações, meios de transporte e aparatos eletrônicos, entre outras ferramentas que demonstram como as inovações tecnológicas são percebidas de diversas formas dentro de uma organização policial. Atualmente, boa parte das polícias brasileiras contam, além dos veículos convencionais, com helicópteros para operações específicas e aviões para o transporte de seu efetivo. No que tange ao arsenal, além das armas de fogo, destacam-se os armamentos com menor potencial ofensivo, como as pistolas de emissão de impulso elétrico, que se apresentam como ferramentas eficientes para tipos específicos de intervenções, substituindo a arma de fogo e, dessa forma, diminuindo a possibilidade da morte do agressor alvo da intervenção policial.

Nas comunicações, a tecnologia contribui conectando policiais às suas respectivas centrais de despacho, aos seus coordenadores e ao restante da equipe empregada. Com o sistema de geolocalização se integrando às comunicações, é possível, ainda, aumentar a segurança dos policiais, que podem ser localizados rapidamente em caso de risco, além de tornar mais efetivo o controle dos recursos empregados.

Os equipamentos eletrônicos, por sua vez, são ferramentas que, de diversas formas, aumentam o alcance da vigilância policial. Câmeras de segurança em logradouros públicos, em viaturas, drones e no próprio equipamento do policial ampliam o raio de visão das polícias para monitorar determinados

ambientes. É uma vantagem para evitar um crime na iminência de acontecer ou reprimir algum que venha a ser detectado, além de facilitar a responsabilização de autores.

Dessa forma, as inovações tecnológicas estão presentes em várias vertentes da atuação policial, melhorando a qualidade, velocidade e segurança do transporte do seu efetivo, disponibilizando armamentos customizados para diferentes tipos de intervenção, garantindo uma comunicação mais segura e integrada e, por fim, aumentando a vigilância através da captura de imagens de câmeras instaladas em diversos outros equipamentos.

Neste capítulo busca-se, especificamente, tratar da inovação tecnológica relacionada ao processamento de dados e sua evolução. O tratamento dos dados proporcionou às organizações policiais melhor compreensão da dinâmica criminal, a partir dos registros das ocorrências e de sua análise posterior. Com georreferenciamento das informações foi possível, ainda, obter mapas que mostram onde determinado tipo de crime ocorreu e que, associados às informações sobre o momento do crime, podem subsidiar estratégias de emprego preventivo do efetivo policial. As informações geradas servem de insumos para o planejamento da atuação policial, indicando onde e quando o efetivo deve ser empregado. Sobre a importância do processamento de dados pela polícia em sua atuação preventiva, lembra Manning (2003):

Na medida em que a polícia é dependente de informação e precisa confiar no público como sua fonte principal de fornecimento, as formas como a polícia processa, codifica, decodifica e usa a informação são críticas para a compreensão de seu mandato e função. A polícia junta diversos tipos de informações

e as usa para diferentes fins, orientando-se por suposições, baseadas no senso comum, a respeito de seu trabalho, de sua atuação principal, e nas expectativas de seu público. A polícia junta informações primárias, ou dados “crus”, que então são processadas, no policiamento, para resolver crimes ou encerrar eventos, transformando-se em informações secundárias. Quando processadas duas vezes, juntadas e formatadas, elas podem avançar na organização e tornar-se informações terciárias ou “diretivas”. Essas formas da informação e inteligência (informações coletadas para antecipar acontecimentos, ao invés de coletadas em resposta a um evento em curso) são percebidas e interagem com as estratégias operacionais da polícia (a alocação de recursos para obter um final preventivo, prospectivo ou reativo) (Manning, 2003, p. 378).

Com a evolução tecnológica e o registro de ocorrências policiais em formulários eletrônicos preenchidos de maneira estruturada, criou-se um robusto banco de dados que permite uma análise capaz de gerar informações mais detalhadas sobre a dinâmica criminal, sobretudo se integrada a outros bancos de dados e com conexões a outras ferramentas de comunicação de vigilância.

Nota-se que com as novas tecnologias, além de informações como registros de ocorrências, as polícias passam a ter disponíveis diferentes tipos de dados, como as imagens capturadas por câmeras de segurança, além de outros bancos de dados abertos, como as plataformas de redes sociais virtuais que, de alguma forma, têm potencial para contribuir para uma análise sobre o crime. Essa nova possibilidade, que se caracteriza pela grande variedade e volume de dados disponíveis,

exige uma tecnologia capaz de avaliar a consistência dessas informações e de processá-las em velocidade que permita a exequibilidade.

A análise de grandes volumes de dados de diferentes origens e tipos é o que hoje conhecemos como *Big Data*. Segundo Manyika e demais autores (2011<sup>1</sup> *apud* Gomes; Braga, 2017, p. 55), *Big Data* são “conjuntos de dados, cujo tamanho está além da capacidade de ferramentas típicas de *software* de banco de dados de capturar, armazenar, gerenciar e analisar”. Por sua vez, Siegel (2017) afirma que *Big Data* refere-se “à cultura e à habilidade geral de tecnólogos que fazem uma variedade de coisas criativas e inovadoras com dados, do que aludem a uma tecnologia ou método específico” (Siegel, 2017, p. 14).

Para compreender o que se pretende dizer ao mencionar a expressão *Big Data*, é útil conhecer suas características distintivas, apontadas por Gomes e Braga (2017): volume, variedade, velocidade e veracidade. Volume está associado à enorme quantidade de dados; variedade está relacionada à pluralidade de dados, que podem ser estruturados e não estruturados; velocidade diz respeito à alta capacidade de processamento; veracidade, por fim, está ligada à consistência dos dados (Gomes; Braga, 2017, p. 55).

Já sobre os tipos de análises (entregas) do *Big Data*, as autoras revelam que podem ser classificadas como descritivas, prescritivas e preditivas. A análise descritiva fornece uma visão do passado. A análise prescritiva usa algoritmos para

---

1 MANYIKA, J.; CHUI, M.; BROWN, B.; BUGHIN, J.; DOBBS, R.; OXBURGH, C.; BYERS A. H. **Big data**: The next frontier for innovation, competition, and productivity. McKinsey Global Institute, 2011. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation>. Acesso em: 15 fev. 2025.

indicar o que fazer. A preditiva usa estatísticas e técnicas para compreender o futuro e apontar o que pode acontecer (Gomes; Braga, 2017, p. 66-67).

## **BIG DATA E O SERVIÇO POLICIAL**

O *Big Data* aplicado ao serviço policial obedece à mesma lógica do seu emprego em outras áreas, isto é, ter a capacidade de processar grandes volumes e variedades de dados para descobrir *insights*, até então ocultos, através da identificação de variáveis que se relacionam, propiciando ao tomador de decisão uma melhor compreensão do ambiente em que opera para tomar decisões baseadas na predição de cenários apresentados pelas ferramentas tecnológicas.

Nesse sentido, Ferguson (2017) apresenta essa conexão ao relacionar a atividade da Target, uma empresa varejista de grande porte, com a atividade policial, ambos usando o *Big Data* para prever qual seria seu “público-alvo” em potencial. A Target descobriu uma maneira de antecipar quando suas clientes estariam grávidas com base no registro de compras de clientes gestantes que haviam se cadastrado voluntariamente, descobrindo um padrão de compras: ácido fólico e vitaminas no primeiro trimestre para melhorar a saúde pré-natal, loção sem perfume no segundo trimestre, devido à sensibilidade olfativa elevada, e desinfetante para as mãos perto da data do parto para proteger o recém-nascido dos germes. A partir da descoberta desse padrão, qualquer cliente que repita essa trilha (mesmo que não cadastrada), a Target já sinaliza como gestante e, a partir daí, passa a tratá-la como tal.

O policiamento de *Big Data* não é diferente. A polícia pode identificar traficantes de drogas a partir de padrões de

suprimentos (compra de invólucros usados para embalar drogas), transações suspeitas (depósitos em dinheiro) e padrões de deslocamento (presença em locais conhecidos como de distribuição de drogas). A informação não precisa ser totalmente exata, mas permite que a polícia priorize suas ações. As ferramentas de *Big Data* têm grande potencial para o seu uso pela polícia com a combinação de novas fontes de dados, melhores algoritmos, sistemas de expansão de redes compartilhadas e a possibilidade de encontrar *insights* ocultos e pistas sobre o crime, que a levam a uma nova era de vigilância. Em vez da vigilância do consumidor, o objetivo do policiamento de *Big Data* é a vigilância criminal (Ferguson, 2017, p. 19).

Um dos maiores ganhos que a polícia pode obter com o uso do *Big Data* é a possibilidade de prever o crime, favorecendo a atuação preventiva. Na pesquisa de Perry e demais autores (2013) intitulada *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*,<sup>2</sup> é apresentado o policiamento preditivo como importante tipo de análise de dados, com foco na prevenção e na solução de problemas relacionados à segurança pública. Em sua obra, o policiamento preditivo é definido como a aplicação de técnicas de análise quantitativa para identificar alvos prováveis para intervenção policial e prevenir o crime futuro ou resolver crimes passados. A análise preditiva permite que a polícia trabalhe de forma mais proativa e com menos recursos, ao desenvolver estratégias que, segundo os autores, irão prevenir o crime ou tornar os esforços de investigação mais eficazes. Esses métodos podem ser divididos em quatro grandes categorias.

---

2 Em tradução livre: *Policiamento preditivo: o papel da previsão do crime nas operações de aplicação da lei.*

A primeira categoria é o método para antecipar infrações, que tem por objetivo prever lugares com maior risco de crime. A segunda categoria é o método para prever quem serão os infratores, e tem por objetivo identificar os indivíduos que potencialmente poderiam vir a cometer um crime. A categoria seguinte é o método para prever a identidade dos criminosos, sendo utilizadas para criar perfis criminais (*profiling*) que combinam com os prováveis autores que cometeram crimes passados específicos. Por último, há o método para prever vítimas de crimes, usado para identificar grupos ou, em alguns casos, indivíduos com probabilidade de se tornarem vítimas do crime (Perry *et al.*, 2013, p. 16-17).

Em termos práticos, as mudanças nos serviços policiais podem ocorrer através da criação de diferentes ferramentas baseadas em *Big Data*, incluindo a que faz o acionamento da polícia através do telefone de emergência. Mesmo com a popularização dos dispositivos de telefonia móvel e com toda tecnologia em transmissão de dados presentes nesses aparelhos, o sistema de acionamento do serviço de emergência policial, na maioria dos casos, ainda é feito através da tradicional ligação telefônica, em que poucos dados, além do número do solicitante, podem ser utilizados de imediato. O uso de tecnologia através de um aplicativo, por exemplo, criaria a possibilidade para que, já no acionamento, várias informações fossem carregadas de imediato e passassem a compor o histórico da chamada, antes mesmo de o policial atender à ligação. Algumas polícias militares brasileiras já caminham nesse sentido. As polícias militares dos estados do Paraná<sup>3</sup> e do Ceará<sup>4</sup> possuem aplicativos em que o acionamento ocorre sem a necessidade da ligação telefônica e permitem

---

3 Cf. POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ, [s. d.].

4 Cf. CEARÁ, 2020.

determinar a localização da chamada por meio da localização do aparelho. Já o aplicativo da Polícia Militar do Espírito Santo,<sup>5</sup> entre outras funcionalidades, possui uma interface destinada ao atendimento customizado às mulheres vítimas de violência doméstica e uma interface para o recebimento de denúncias anônimas.

Uma ferramenta para qualificar o acionamento da polícia, dessa forma, permitiria identificar o solicitante de imediato, conhecer sua localização no momento da solicitação e todos os dados que estivessem por ele cadastrados previamente, como endereço, local de trabalho, veículo, entre outros. A polícia, antes mesmo de atender ao chamado, conheceria o histórico de acionamento do solicitante e isso a permitiria direcionar recursos para situações específicas, como as de pessoas contempladas por medidas protetivas ou de vítimas de ameaças. Esse atendimento qualitativo evitaria que o solicitante precisasse informar dados básicos, que poderiam estar cadastrados, e permitiria uma maior agilidade no despacho de equipes para o local, as quais teriam uma gama maior de informações para atender à solicitação com maior segurança.

Outra rotina do serviço policial com possibilidade de ser otimizada é o registro de ocorrências, transformando-o de peças informativas para providências futuras. Com o cadastro eletrônico e o processamento de dados durante o registro da ocorrência, seriam encontradas características que pudessem indicar um padrão de crime, e o policiamento de serviço seria alertado para prestar atenção a esse padrão identificado. Ao registrar uma ocorrência de roubo, por exemplo, descrevendo as características do autor, do veículo utilizado, dos meios empregados e do objeto subtraído, o algoritmo apontaria

---

5 Cf. ESPÍRITO SANTO, 2021.

para ocorrências com o mesmo padrão, tornando o registro de um caso isolado um alerta para medidas preventivas, além de auxiliar nas investigações futuras.

Uma ferramenta com esse viés está sendo desenvolvida pela International Business Machine Corporation (IBM)<sup>6</sup> para o Departamento de Polícia de Miami (cidade do estado da Flórida, Estados Unidos da América – EUA). O objetivo é combinar dados sobre as características físicas de um suspeito de roubo com dados sobre criminosos anteriores que moram ou trabalham nas proximidades. A ferramenta se destina a ajudar na criação de uma lista ordenada dos suspeitos mais prováveis (Perry *et al.*, 2013, p. 106-107).

Além de atuar na rotina policial, o *Big Data* tem grande potencial para realizar análises preditivas e prescritivas, de modo a antecipar crimes e indicar a ação policial a ser adotada. Ao apontar onde existem maiores chances da ocorrência de crimes, a própria ferramenta poderá prescrever onde o policiamento deve se posicionar. Da mesma forma, ferramentas podem indicar a probabilidade de um egresso do sistema prisional cometer ou ser vítima de um delito, ou prever a ocorrência de homicídios com base em análises pregressas, determinando a influência de cada fator envolvido na dinâmica criminal isoladamente. De acordo com os mesmos princípios, várias vertentes relacionadas ao comportamento do crime podem ser analisadas sob o viés preventivo. Se as grandes corporações sabem qual a provável compra de um cliente, as polícias também podem saber quem pode cometer a próxima infração ou onde ela provavelmente irá ocorrer.

---

6 Empresa americana especializada em informática. Para maiores informações: <https://www.ibm.com/br-pt>.

Uma demonstração do potencial do *Big Data* para prever o crime é o sistema apresentado por Chang (2013), denominado Consolidated Records and Intelligence Mining Environment<sup>7</sup> (Crime). Trata-se de um sistema canadense de predição implantado pelo Departamento de Polícia de Vancouver (Canadá) em parceria com os fornecedores Environmental Systems Research Institute (ESRI)<sup>8</sup> e IBM. Segundo o autor, o sistema foi inicialmente pensado para fins de contraterrorismo durante os Jogos Olímpicos de Inverno no ano de 2010, no Canadá.

A necessidade de um sistema preditivo com alerta antecipado foi resultado de uma elevada quantidade de informações, que inviabilizaria o seu monitoramento por um analista. Entre os bancos de dados disponíveis, havia os de departamentos de polícias locais, os do sistema prisional, os de sistemas meteorológicos, dentre outros. O sistema de alerta inicialmente funcionou com base no monitoramento do sistema de câmeras, quando, por exemplo, ocorreu a violação do perímetro de segurança devido à transposição de cercas de isolamento. Com isso, analistas foram capazes de investigar, em tempo real, se era uma ameaça fundada ou não e alertar o pessoal apropriado. O sistema Crime, segundo Chang (2013), tem sido a espinha dorsal dos serviços analíticos da polícia de Vancouver na última década. Os analistas tiveram inúmeros sucessos ao ajudar policiais em uma variedade de casos, principalmente aqueles envolvendo criminosos sexuais em série. A implantação bem-sucedida convenceu outras agências a firmarem uma parceria com a polícia de Vancouver. O sistema permite a análise proativa de crimes e

---

7 Em tradução livre: Registros Consolidados e Ambiente de Mineração de Inteligência.

8 Empresa americana especializada na produção de soluções para a área de informações geográficas. Para maiores informações: <https://www.esri.com/en-us/home>.

eventos criminais, para prever e prevenir futuros incidentes, e foi construído especificamente para a necessidade de extrair inteligência da riqueza de informações armazenadas nos inúmeros servidores de dados (Chang, 2013).

O *Big Data*, que representa a evolução da tecnologia na análise de dados, tem potencial para transformar o serviço policial ao modificar a maneira pela qual a polícia percebe o crime e como ela interage com a comunidade. As intervenções baseadas em prescrições de inteligência artificial tendem a orientar, em tempo real, as ações da polícia para evitar o crime, seja intervindo em determinado ambiente ou diretamente no potencial autor do crime. As possibilidades são inúmeras e animadoras, já que existe a chance de prevenir um crime e, dessa forma, evitar um dano. Entretanto, existe outro lado sobre o uso dessa tecnologia e, caso seu emprego não seja precedido de uma reflexão, alguns cenários podem ser perturbadores.

## **O CICLO DO PRECONCEITO: CUIDADOS ÉTICOS NECESSÁRIOS**

Apesar de reconhecermos que as ferramentas tecnológicas representam um benefício significativo na eficiência do serviço policial, isso não exime a ideia de que muitas vezes essas ferramentas são superestimadas, podendo apresentar riscos à privacidade e aos direitos civis dos cidadãos que se pretende proteger, além de serem capazes de esconder premissas baseadas em preconceitos, em erros de análises e em distorções na percepção do crime e do criminoso.

Além dessas preocupações, há o fato de existirem muitas variáveis relacionadas ao contato da polícia com a comunidade,

mas que não são quantificáveis. A busca exagerada por números para avaliar o resultado do serviço policial pode desprezar os aspectos humanos que proporcionam a sensação de segurança na comunidade e de confiança na força policial.

Nesse sentido, Ferguson (2017) faz um importante alerta sobre o fato de as taxas de crimes serem, comumente, uma atração para os sistemas de *Big Data*, quando, na verdade, podem acabar por representar distorções na medição do sucesso. Isso se deve ao fato de que o que é facilmente medido é escolhido em detrimento do que é mais difícil de quantificar. Aprisionamentos podem ser contados, criminosos podem ser classificados e bairros podem ser rotulados, mas nada disso representa como a polícia interage com a comunidade. Em uma era de crescente tensão entre a polícia e os cidadãos, as entregas feitas pelo *Big Data* podem mascarar problemas de confiança mais profundos que precisam ser resolvidos. Os gestores das polícias devem se perguntar se as métricas escolhidas refletem com precisão as questões importantes para a comunidade (Ferguson, 2017, p. 195).

Perry e demais autores (2013), por sua vez, elencam quatro mitos relacionados ao policiamento preditivo. O primeiro deles seria de que o computador realmente conhece o futuro, como se fosse uma “bola de cristal”. Entretanto, algoritmos preveem o risco de eventos futuros, e não os próprios eventos. O segundo mito é o de que o computador fará tudo e, embora seja comum programas que proponham soluções relacionadas ao policiamento preditivo, os seres humanos permanecem como o elemento mais importante no processo de policiamento preditivo. O terceiro mito relaciona-se à ideia de necessidade de um modelo de alta performance e custo elevado, quando, na verdade, a maioria dos departamentos de polícia não precisa de *softwares* ou computadores caros

para lançar um programa de predição de crime. O quarto e último mito diz respeito à concepção equivocada de que previsões levam automaticamente a grandes reduções de crimes. O foco nas análises e no *software* pode obscurecer o fato de que as previsões são apenas isso: previsões. Reduções no crime requerem ações com base nessas análises preditivas (Perry *et al.*, 2013, p. 115-118).

Por mais que se superestime os algoritmos de *Big Data* e a sua atraente capacidade de realizar previsões, eles são, em última medida, fórmulas lógicas e cálculos complexos realizados por computadores. Não estão imunes a serem elaborados com premissas falsas ou omitindo, intencionalmente ou não, variáveis que podem distorcer o resultado.

Para compreender a desconsideração de variáveis, cita-se um fato ocorrido ainda antes da existência das ferramentas tecnológicas disponíveis atualmente e que foi apresentado por Ellenberg (2015) em sua obra *O poder do pensamento matemático*. O autor narra a história de um empreendimento estatístico realizado durante a Segunda Guerra Mundial, com a participação do matemático Abraham Wald. O desafio era proteger os aviões Aliados contra os disparos das tropas do Eixo, revelando onde deveria se concentrar a blindagem das aeronaves, já que blindar todo o avião seria inviável pelo aumento de peso que ocasionaria. Para determinar a blindagem, os buracos de bala dos diversos aviões que retornavam do combate em diferentes condições de danos foram mapeados. A conclusão óbvia da equipe foi de que deveria ser protegida a parte apontada pelo mapeamento como a mais atingida, até que Wald foi chamado a opinar. A conclusão do matemático foi contrária do restante da equipe. Ele perguntou onde estariam os buracos que faltavam, já que a amostra trabalhada era dos aviões que voltaram. Os

que não retornaram teriam sido atingidos onde? Tendo em vista que foram justamente esses os abatidos, o matemático concluiu que deveria ser reforçada a blindagem nos locais onde foram encontrados menos furos no mapeamento, justamente porque os que foram atingidos nessas partes não retornaram, não fazendo parte da amostra estudada. (Ellenberg, 2015, p. 8-10).

Ao fazer um paralelo do episódio citado com as análises sobre crimes, pode se questionar o seguinte: quando se fala em perfil de um criminoso, faz-se referência ao perfil da pessoa que comete um tipo específico de crime ou ao perfil da pessoa que cometeu esse crime, foi presa e, dessa forma, faz parte do banco de dados da polícia? Na sequência se questiona: poderia alguma característica dessa pessoa ter contribuído para sua prisão em detrimento de outros autores que cometeram o mesmo crime, mas não foram presos?

As respostas para essas perguntas fazem toda a diferença em muitas conclusões apresentadas sobre perfis de criminosos, bem como ao se realizar previsões baseadas em um banco de dados de prisões. Isso se dá porque, apesar de as estatísticas variarem, é possível afirmar que apenas uma pequena parcela de todos os crimes cometidos tem a identificação do autor ou suspeito. Por fim, tem-se a preocupação com a privacidade como uma importante reflexão envolvendo o *Big Data*, já que, para ele existir, é necessário um grande volume e variedade de dados, incluindo os dados pessoais dos cidadãos.

Um exemplo de fácil percepção para refletir sobre a coleta de dados e privacidade é a instalação de câmeras de segurança em locais públicos, que leva a diversos questionamentos: é correto gravar as atividades das pessoas, mesmo que em local público? Quem poderá ter acesso às gravações? Qual uso o

detentor dessas imagens poderá fazer delas? E mais: mesmo quando instaladas em locais públicos, como proceder quando o alcance da câmera se estender a locais privados, como residências e comércios? Ferguson adverte que câmeras de vigilância podem capturar atividades criminosas, mas ao fazê-lo, também transformam cidadãos em sujeitos de vigilância, incentivando o esforço de controle social em certos bairros e contra determinadas populações (Ferguson, 2017, p. 195).

Como visto, o uso de *Big Data* tende a transformar o serviço policial, trazendo oportunidades positivas para se alcançar maior eficiência, notadamente, na prevenção criminal. Entretanto, algumas implicações não podem ser desconsideradas ao tratar do tema e algumas reflexões no emprego da tecnologia devem acompanhar sua utilização.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A possibilidade de antecipar o acontecimento de um crime é animadora e deve ser buscada, adotando-se, evidentemente, os devidos cuidados para que se respeite a privacidade e se evite a estigmatização. Ao conseguir antever os eventos, tem-se a possibilidade de empregar racionalmente os recursos e elevar a segurança das equipes de policiais.

Para exemplificar a diferença no uso da tecnologia de análise de dados, toma-se o exemplo da ferramenta apresentada neste estudo, que tem por objetivo auxiliar a chamada de emergência. Nesse exemplo, ela seria utilizada por uma mulher com medida protetiva em desfavor de seu ex-companheiro e comparada com os recursos tradicionalmente utilizados. Ao utilizar o sistema tradicional (ligação telefônica), a vítima de um ataque iminente deve relatar ao atendente sua localização,

dados pessoais, dados do agressor, além de contar, resumidamente, qual é o histórico da emergência alegada. Uma equipe policial seria empregada e teria que se inteirar dos detalhes no local. Em um sistema tecnológico, ao acionar a polícia, os dados previamente cadastrados seriam enviados ao atendente, que saberia quem é a solicitante, sua localização atual, seu endereço e qual o seu histórico como vítima de violência doméstica. O sistema, então, indicaria que a pessoa cadastrada como agressora acabou de sair da prisão e possui um histórico criminal com uso de arma de fogo.

Toda essa informação, transmitida de imediato, pode colaborar para uma intervenção mais eficiente, contribuindo para evitar um desfecho trágico para a vítima. Além disso, esses dados podem contribuir para a segurança da equipe policial, que irá se deslocar para o atendimento já munida dos detalhes que apontam para a complexidade da ocorrência.

Se uma ferramenta tecnológica específica oferece a possibilidade de imaginar seus benefícios para a melhoria da qualidade do serviço policial, basta expandir essa imaginação para diversas outras atividades policiais, como modelos preditivos que consigam antecipar quais cidades correm mais riscos de ataques de quadrilhas especializadas em explosões de caixas eletrônicos, algoritmos que prevejam o risco de um egresso do sistema prisional se envolver em crime violento, base de dados de registro de ocorrências que interaja em tempo real com ocorrências anteriores para buscar padrões e encontrar denúncias anônimas anteriores que se relacionem ao fato registrado, entre outras tantas outras possibilidades.

Não é difícil perceber os benefícios da tecnologia no serviço policial, nem imaginar possibilidades de seu emprego em várias modalidades de policiamento. A evolução tecnológica

parece ser algo inevitável e, por isso, suas consequências devem ser debatidas, estudadas e refletidas, inclusive pelas polícias. Conforme Perry e demais autores (2013), embora o policiamento preditivo envolva técnicas matemáticas avançadas, não é necessário ser um matemático para compreender os conceitos básicos das ferramentas e as suas implicações. Os chefes das polícias e os formuladores de políticas precisam de alguma compreensão das metodologias para que eles possam tomar decisões, de forma a apoiar a redução do crime e preservar privacidade e segurança (Perry *et al.*, 2013, p. 136).

## REFERÊNCIAS

- CEARÁ. Aplicativo 190 Ceará recebe novas funções e inclui ocorrências relacionadas ao descumprimento de decreto estadual. **Governo do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/04/29/aplicativo-190-ceara-recebe-novas-funcoes-e-inclui-o-correncias-relacionadas-ao-descumprimento-de-decreto-estadual>. Acesso em: 2 set. 2024.
- CHANG, J. Vancouver C.R.I.M.E. System. **Blue Line**. Canada's law enforcement magazine, [s. l.], 2013. Disponível em: [https://www.blueline.ca/vancouver\\_c-r-i-m-e\\_system-2784/](https://www.blueline.ca/vancouver_c-r-i-m-e_system-2784/). Acesso em: 2 set. 2024.
- ELLENBERG, J. **O poder do pensamento matemático: A ciência de como não estar errado**. Tradução: George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.
- ESPÍRITO SANTO. APP 190 ES é ampliado para todo o Estado. **Governo do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2021. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/app-190-es-e-ampliado-para-todo-o-estado>. Acesso em: 2 set. 2024.
- FERGUSON, A. G. **The Rise of Big Data Policing: Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement**. New York: New York University Press, 2017.
- GOMES, E.; BRAGA, F. **Inteligência competitiva em tempos de Big Data: Analisando informações e identificando tendências em tempo real**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.
- MANNING, P. As Tecnologias de Informação e a polícia. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (org.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 375-426.
- MANYIKA, J.; CHUI, M.; BROWN, B.; BUGHIN, J.; DOBBS, R.; OXBURGH, C.; BYERS A. H. Big data: the next frontier for innovation, competition, and productivity. **McKinsey Global Institute**, [s. l.], 2011. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation>. Acesso em: 15 fev. 2025.

PERRY, W.; MCINNIS, B.; PRICE, C. C.; SMITH, S. C.; HOLLYWOOD, J. S. **Predictive Policing**: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations. Washington: RAND Corporation, 2013. Disponível em: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR200/RR233/RAND\\_RR233.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf). Acesso em: 2 set. 2024.

POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ. Aplicativo 190. **Polícia Militar do Paraná**, Curitiba, [s. d.]. Disponível em: <https://www.pmpr.pr.gov.br/Pagina/Aplicativo-190>. Acesso em: 2 set. 2024.

SIEGEL, E. **Análise Preditiva**: O poder de prever quem vai clicar, comprar, mentir ou morrer. Tradução: Wendy Campos. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2017.

Capítulo 2

**Violência de gênero, justiça  
restaurativa e grupos reflexivos:  
as masculinidades e a experiência  
do Programa Dialogar em  
Belo Horizonte (MG)**

Ellen Márcia Lopes Santos de Carvalho e  
Sirley Aparecida Araújo Dias

*Às mulheres que resistiram, resistem e resistirão.*

## **A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (VDM)**

Há 17 anos, o Brasil legislou sobre a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (VDM) e regulamentou a punição dos autores a partir da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha (LMP) (Brasil, 2006). Essa lei foi assim denominada em homenagem à mulher cujo marido tentou matá-la duas vezes e que, desde então, se dedica à causa do combate à violência contra as mulheres. A ocorrência de violência contra a mulher coloca o sistema criminal diante do desafio de lidar com um crime que tem potencialmente um conflito social complexo, pois os autores, em sua maioria, possuem vínculo familiar ou afetivo com a vítima. Dessa situação depreende-se que, mesmo após o cumprimento da pena, quando deveriam estar reabilitados, por vezes, durante e após o processo, os autores nem sempre estão cientes da sua responsabilidade por danos e erros cometidos.

Assim, quando a condenação é extinta, a vítima pode ficar desamparada de proteção perante um autor que sequer reconhece a violência incorrida. Além disso, há a possibilidade de que esse autor, ao estabelecer outros relacionamentos amorosos e afetivos com outras mulheres ou ao reconciliar-se com a vítima, possa repetir os mesmos atos, tendo em vista o alto índice de reincidência notificada pelos relatórios anuais da violência contra a mulher. Caso seja condenado, o autor cumprirá a penalidade definida, mas não será submetido a nenhuma ação que lhe permita uma nova perspectiva, uma resignificação sobre as questões de gênero e sobre a sua responsabilização e sua capacidade de restauração.

Nesse contexto, a proposta deste capítulo é analisar a violência doméstica e familiar face às possibilidades propostas pela justiça restaurativa, focando, especificamente, na realização de grupos reflexivos. A justiça restaurativa propõe uma nova forma de responsabilizar e restaurar os envolvidos em conflitos que, nesse caso, se referem à violência doméstica. O presente estudo foi desenvolvido com base em uma pesquisa bibliográfica e documental. A metodologia utilizada foi pesquisa e análise de documentos primários. Segundo Gil (2002), a pesquisa documental se assemelha à pesquisa bibliográfica, havendo, entretanto, uma diferença na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental se apoia em um material que não recebeu ainda nenhum tratamento analítico ou que ainda pode ser reelaborado em função dos objetivos da pesquisa.

O Programa Dialogar, implementado pela Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), analisado nesta pesquisa, vem desenvolvendo, na capital mineira, ações que buscam promover outra maneira de se aplicar justiça criminal. Trata-se de uma política pública de segurança que busca enfrentar a violência contra a mulher, por meio da interrupção dos ciclos repetitivos e intergeracionais desse fenômeno social. Nessa perspectiva, os participantes são incluídos em um programa sistemático de atendimento que visa à reinserção, à transformação e à ressignificação da violência praticada (PCMG, 2020).

A violência doméstica e familiar contra a mulher é complexa e desafiadora, pois se trata de um fenômeno social que envolve aspectos psicológicos, comportamentais e afetivos, além da estrutural desigualdade de gênero e das relações de poder que envolvem a dominação masculina e o patriarcado. Diante dessa complexidade, o sistema de justiça criminal se mostra

ineficiente, demandando novas intervenções que contemplem aspectos culturais da violência de gênero relacionada às masculinidades. Vieira (2018) ressalta a importância do fomento às políticas públicas que tratem dos homens agressores, uma vez que os autores da violência têm uma grande probabilidade de estabelecer novos relacionamentos e repetir comportamentos agressivos e violentos, bem como de manter a relação conjugal com a mulher agredida. A produção de estudos que fortaleçam práticas inovadoras é necessária para o direcionamento de novas propostas de justiça e pacificação social. Adiante, serão discutidos aspectos relativos à violência doméstica familiar e à proposta do Programa Dialogar e suas possibilidades de promoção da justiça restaurativa.

## **GÊNERO E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA FAMILIAR**

Antes de compreendermos a violência de gênero é necessário que tenhamos em mente o que é o gênero. A categoria analítica é aquela que nos permite analisar um determinado conjunto de fenômenos, mas que apenas faz sentido dentro de uma teoria. Sendo assim, podemos defini-la como um conceito mais utilizado no campo científico teórico, ou seja, nas pesquisas científicas. Segundo Scott (1990), gênero é uma categoria analítica que possibilita a análise das relações de desigualdade entre homens e mulheres, assim como dentre os homens e dentre as mulheres, uma vez que a ciência pós-moderna, ao produzir o descentramento do sujeito, produziu também a desconstrução da ideia de um homem universal, ou de uma mulher universal, de modo que homens e mulheres devem ser compreendidos em sua pluralidade e diversidade.

Scott (1990, p. 86) define gênero como “um elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas

entre os sexos; e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder”. A partir disso, podemos destacar dois aspectos, sendo o primeiro deles a distinção entre os conceitos de sexo e gênero. É preciso compreender que, historicamente, houve um esforço por parte das teóricas feministas para distinguir sexo de gênero. O primeiro termo ficou reservado para as diferenças biológicas, fisiológicas e anatômicas entre homens e mulheres, enquanto gênero foi adotado para o sentido atribuído às diferenças sexuais, sendo essas produzidas e compartilhadas no interior das culturas e das organizações sociais.

A distinção se fazia necessária para que as práticas de dominação/submissão não fossem consideradas e interpretadas de forma naturalista e determinista. Por exemplo, a violência cometida pelos homens contra as mulheres não se deve aos hormônios, mas aos modos pelos quais homens e mulheres foram socializados, aos modos como a cultura e a organização social lidam com as lógicas do poder, com as hierarquias produzidas e com as desigualdades.

Nesse sentido, a segunda parte da definição de gênero proposta por Scott (1990) indica que gênero é uma maneira essencial de significar as relações de poder e não uma forma secundária ou derivada de outra relação assimétrica de subalternidade, ligada a condições históricas, políticas, culturais e sociais. Se essas condições foram produzidas, por consequência podem ser superadas e desconstruídas. Assim, a primeira bandeira erguida era pela equidade.

As masculinidades são padrões socialmente construídos criados pelos processos históricos que envolvem as relações sociais de gênero. Assim, a categoria homem é influenciada por classe, raça, diferenças regionais e geracionais que sofrem

transformações históricas que repercutem, de maneira desigual, nas relações de gênero, criando uma hierarquia.

Segundo Connell e Messerschmidt (2013), há uma forma de ser homem que se constrói como referência ao longo do processo civilizatório, controlando e descrevendo como se deve existir enquanto homem. Existe, assim, uma maneira de desempenhar um papel social, de se comportar como homem, que está relacionada à manutenção de um modelo estrutural do patriarcado. Scott (1990) corrobora afirmando que existe um modelo, criado e difundido, de como um homem deve se comportar, que incorpora subjetividades masculinas e femininas como parte da identidade dos homens e interfere nas relações de gênero, visto que devem seguir uma norma hegemônica. Esse modelo de hegemonia impulsiona os homens na busca de poder e dominação, estabelecendo relações de controle sobre mulheres e homens que ocupam uma posição hierárquica inferior.

A masculinidade hegemônica representa as distintas categorias ou elementos que determinam uma hierarquia baseada nas diferenças entre os homens. De acordo com Connell e Messerschmidt (2013), existem três tipos de masculinidade: a masculinidade hegemônica, que busca reproduzir a dominação masculina e a subordinação das mulheres na dinâmica do patriarcado; a masculinidade conservadora, que agrupa homens que colaboram para a manutenção do sistema de dominação patriarcal por oferecer benefícios pelo simples fato de serem homens, fazendo com que não encontrem motivos para mudar o sistema; e as masculinidades subordinadas, que contemplam, primordialmente, os homens não heterossexuais, discriminados por serem ditos femininos.

Assim, a masculinidade hegemônica, dá continuidade a um padrão de práticas que mantém e reforça a desigualdade dentre os homens e a dominação sobre as mulheres e demais pluralidades masculinas. Ela controla, delimita e define padrões de masculinidades opostos a qualquer modelo de feminilidade existente.

O conceito de masculinidade hegemônica abordado por Connell e Messerschmidt (2013) permite estabelecer um elo entre o campo em crescimento dos estudos sobre homens, a posição feminista e os modelos sociais de gênero. Isso traz a possibilidade de transformar as relações de gênero e o padrão dominante de masculinidade, que está aberto à contestação, tanto pela resistência das mulheres ao patriarcado quanto pelas masculinidades alternativas dos homens.

Para Saffioti (2004), as mulheres demonstraram resistência ao regime patriarcal desde o seu início, devido ao seu caráter dominador e opressor que resultou em atos de imposição e violência por parte dos homens e na ênfase do espaço doméstico. Os homens, portanto, utilizaram da violência, principalmente a violência física, para diminuir a resistência das mulheres, visto que, de modo geral, possuem mais força para intensificar o seu poder de mando e para impor obediência, inclusive dentro do espaço doméstico, que é marcadamente de domínio do patriarca. O espaço doméstico familiar é considerado um local potencialmente violento para as mulheres, haja vista a relação desigual e hierárquica de poder a que estão submetidas, diante de uma sociedade que legitima sua posição subalterna em contraponto à supremacia masculina.

Os estudos sobre as masculinidades, notadamente os desenvolvidos por Welzer-Lang (2001), oferecem uma dupla reflexão: a primeira, a de que os homens se tornam fontes de indagação

de pesquisa, e a segunda, a de que masculinidade não é um atributo singular, mas sim plural.

Assim, começamos a pensar a masculinidade como uma realidade psicossocial, que se apresenta nas junções de ações do indivíduo aos processos históricos e temporais em que este está inserido. Para Welzer-Lang (2001), os homens dominam, coletiva e individualmente, as mulheres, e essa dominação ocorre nas instâncias micro e macropolíticas, atribuindo aos homens privilégios materiais, culturais e simbólicos. Welzer-Lang (2001) argumenta, ainda, que a existência de uma assimetria social dos gêneros provocaria a dominação masculina. Isto é, em um cenário em que existe uma casa dos homens, esse local se tornaria um espaço simbólico de homosociabilidade, em que os meninos, ao abandonarem o espaço feminino (cuidados maternos), iniciam-se no espaço masculino, onde são ensinados, controlados e oprimidos para se manifestarem dentro de uma performance histórica masculina.

Bourdieu (2019) aborda a dominação masculina e sua “primazia universal”, que estabelece as estruturas sociais e a desigualdade de gênero, ditando as atividades de produção e reprodução que conferem ao gênero masculino privilégios e poder. Essa dominação masculina teria se instituído por meio da divisão sexual do trabalho, responsável pelo que ainda se legitima como gênero, sendo o feminino subjugado pelos meios de produção e por sua despersonalização.

Esse processo de subalternidade do gênero feminino foi consubstanciado, dentre outros, por um processo político, religioso e mitológico. A violência de gênero pode ser compreendida como uma categoria mais ampla, visto que está sujeita à construção de papéis sociais específicos para cada sexo, sem

desconsiderar que o masculino se encontra situado no polo positivo dominador, numa ideologia sexista. Assim como as mulheres, os homens, ao desafiarem seus papéis de gênero, afastando-se do polo masculino e aproximando-se do polo oposto, do feminino, se tornam mais vulneráveis à violência. E assim, por meio de um processo civilizatório, a desigualdade de gênero foi se estabelecendo e se naturalizando.

As definições sobre a violência contra a mulher ainda se mostram insuficientes para contemplar os diversos fenômenos que implicam essa prática. Segundo Pasinato (2006), é possível categorizar essa violação contra a mulher em violência doméstica, violência familiar e violência conjugal. No entanto, a relevância dessa classificação não se sobrepõe à necessidade em demonstrar que a violência contra a mulher deve ser tratada como uma luta pela defesa e promoção dos direitos humanos, uma questão política e social, em que se faz necessário considerar as questões de gênero, raça e sexo.

Izumino (2004) problematiza o estereótipo que vincula a violência às classes populares. A autora enfatiza duas abordagens diante dessa realidade: que as forças estatais seriam mais predispostas a vigiar e controlar as classes mais populares, e que as mulheres em situação de vulnerabilidade social contam apenas com a esfera pública para recorrer diante da violência, enquanto as mulheres mais favorecidas teriam acesso a recursos da esfera privada, como médicos, advogados e terapeutas. A violência, no entanto, permeia todas as classes sociais e a grande diferença está na divulgação da violência contra a mulher pobre, já que elas seriam as que mais procurariam as delegacias e os mecanismos públicos.

## JUSTIÇA CRIMINAL E JUSTIÇA RESTAURATIVA

O sistema de justiça criminal concentra-se em estabelecer a culpa e aplicar a pena, sendo essa voltada para a quantidade de dor que é infligida ao culpado, deixando de lado o protagonismo das vítimas e a capacidade de reparar danos. O que temos é um sistema que não contempla o futuro e se preocupa apenas com o passado, promovendo pouca ou nenhuma responsabilidade, produzindo, nos apenados, a sensação de injustiça e violência. O sistema de justiça tradicional foca apenas na punição do autor do delito e se ocupa de elucidar o passado, impedindo as vítimas e a comunidade de participarem do processo. O funcionamento da justiça criminal é pautado na dor que produz, replicando a cultura da vingança, promovendo exclusão, violência e, ao mesmo tempo, sensação de injustiça e impunidade.

Outra situação que deve ser considerada é a falta de oportunidade para a transformação do ofensor, uma vez que as punições não são individualizadas e comprometidas com a história de vida de cada um, muito menos com perspectiva de futuro no que se refere à interrupção dos ciclos repetitivos de violência contra a mulher. Vieira (2018) aborda a necessidade de ressignificar a finalidade da punição e da responsabilização, uma vez que a aplicação e cumprimento de uma pena não são garantias de responsabilização por parte do agressor, muito menos garantem a conscientização da violência praticada e a inibição de sua perpetuação.

Conforme Zehr (2017), a justiça restaurativa enfatiza a responsabilidade daqueles que causaram danos. Para isso, o crime deve ser tratado como um dano e a responsabilização representa que o ofensor deve ser estimulado a compreender o prejuízo causado. Por esse prisma, os agressores enquadrados na

violência contra a mulher devem entender as consequências de seus comportamentos e buscar assumir responsabilidades para evitar futuras ofensas. Com isso, entendemos que, dentro de uma análise das relações de poder, é necessário provocar deslocamentos, isto é, um dinamismo no poder constituído pelo masculino.

Esse cenário aponta a necessidade de pensarmos outras formas de aplicação de justiça, de modo que sejam mais efetivas, promovendo satisfação às vítimas e permitindo aos agressores um novo recomeço. Um ponto fundamental nessa prática é o foco no futuro, pensando na perspectiva da reparação, nas necessidades das vítimas, dos agressores e da comunidade.

Os grupos reflexivos seriam, então, construções democráticas para a promoção de novas formas de pensar e de ver o mundo. Apenas a punição não seria um instrumento eficaz para o enfrentamento da violência contra a mulher, dado o universo de fatores e condições psíquico-sociais que envolvem essa violência. Punir não traz eficiência na prevenção da reincidência e na reeducação, recuperação e responsabilização do agressor. Essa lacuna revela a necessidade de se utilizar grupos reflexivos com autores de violência de gênero para promover ações que viabilizem outra abordagem, mais eficaz e ampla, para lidar com esses conflitos.

## **GRUPOS REFLEXIVOS**

Grupos reflexivos com ofensores são utilizados por alguns programas de políticas públicas de enfrentamento da violência gênero, que buscam por meio dessa prática oportunizar a ressignificação da violência, entre outros pontos e temas

fundamentais para a responsabilização e transformação dos participantes.

Beiras, Bronz e Schneider (2021) afirmam que estudos que buscaram mapear esses grupos para autores de violência no país mostram a emergência crescente desses grupos e a necessidade de políticas públicas específicas e critérios e diretrizes mínimos para garantir a sua qualidade. Pode-se perceber, também, a importância de integrar, em rede, grupos para refletir sobre masculinidades e autoconhecimento, com reuniões específicas para autores de violência que também incluem o tema “masculinidade” em suas reflexões. É necessário, ainda, destacar a importância de ambos os tipos de iniciativas trabalharem o gênero como uma categoria analítica, incorporando os estudos teóricos sobre masculinidades, movimento de homens e suas relações com as teorias feministas.

Além disso, é fundamental que as iniciativas estejam alinhadas à ideia de equidade de gênero, ao desenvolvimento de empatia com as vivências das mulheres e ao fortalecimento dos direitos humanos, ao invés de focar exclusivamente na experiência de homens entre homens e sua felicidade, sem se relacionar com as vivências e a empatia com as mulheres.

Os avanços da pauta feminista e LGBTQIAPN+ nos últimos anos provocaram um aumento do movimento conservador, que busca a manutenção do poder e da dominação masculina. Esse movimento objetiva, de acordo com Beiras, Bronz e Schneider (2021), manter um estado anterior de hegemonia de um modelo dominante de masculinidade, o que intensifica a importância do fomento à prática de espaços de reflexão para homens, visando à discussão da transformação do masculino em nossa sociedade ocidental.

Essa prática se torna ainda mais relevante quando consideramos os grupos reflexivos para homens autores de violência encaminhados pela Justiça. Esses espaços de construção de um novo pensar são mais específicos e buscam refletir sobre a estreita conexão entre as categorias de masculinidades e violências, de forma que homens possam se responsabilizar e repensar seus atos violentos contra suas parceiras íntimas.

O trabalho com grupos reflexivos de homens autores de VDM demanda articular a metodologia do procedimento a suportes teóricos que tratem das questões de gênero e relações de poder. Faz-se necessário um norteamento teórico que relacione gênero à violência praticada, para as intervenções promoverem um entendimento sobre as ações de poder e de opressão exercidas. Esse alinhamento permite adotar outras atitudes e comportamentos, ou pelo menos estimula um conhecimento mais complexo sobre a violência.

Beiras e Bronz (2016) descrevem uma metodologia de trabalho de grupos reflexivos de gênero e apresentam referenciais teóricos adequados a esse trabalho específico. Vale aqui apresentar quais seriam essas abordagens: o construcionismo social; os estudos de gênero e teorias feministas; a visão sistêmica, ecológica e complexa; e a educação popular.

O construcionismo social colabora na elaboração dos discursos e na maneira como eles são legitimados e valorizados socialmente a partir das relações de poder vigentes. Os facilitadores devem estar atentos na relação, na reflexão, na expressão e na manifestação de sentidos e significados, atentando para os discursos e todas as formas de comunicação (Beiras; Bronz, 2016).

É fundamental estabelecer relação entre estudos de gênero e teorias feministas, estimulando a reflexão crítica e a desnaturalização das desigualdades e opressões vigentes. Os facilitadores devem proporcionar aos grupos um espaço para reflexões e indagações sobre as masculinidades, o feminino e a construção de gênero, promovendo desconstruções sobre as relações de gênero, desafiando a norma (Beiras; Bronz, 2016).

A visão sistêmica, ecológica e complexa permitiria uma percepção expandida que considera a complexidade, o dinamismo e os múltiplos fatores envolvidos na VDM. O facilitador deve compreender o grupo como um sistema, que possui formas específicas de interação das quais o facilitador também participa e atua. No grupo, torna-se possível perceber as narrativas emergentes, bem como as relações entre os participantes (Beiras; Bronz, 2016).

Por fim, a educação popular objetiva a reflexão, estimula o pensamento e a implicação do sujeito no processo de aprendizagem. Essa abordagem atua na busca pela transformação das relações sociais, estimulando a autonomia das pessoas, a igualdade, o respeito à diversidade e à diferença, o exercício dos direitos humanos e a expressão da sexualidade e da identidade de gênero (Beiras; Bronz, 2016).

A partir da metodologia apresentada por Beiras e Bronz (2016), os grupos reflexivos podem ocorrer a partir de três formatos ou perspectivas de intervenção, quais sejam: psicologizante/clínico; instrutivo/pedagógico; ou reflexivo/responsabilizante.

O formato psicologizante/clínico é um modelo de intervenção individual que não analisa os significados socioculturais vinculados a VDM nem as considerações críticas e culturais necessárias para entender o fenômeno. Essa atuação, ocorrendo em grupo,

pode ressaltar as características individuais dos participantes de forma descontextualizada, expondo questões subjetivas que não seriam tema de reflexão dos grupos (Beiras; Bronz, 2016).

O formato instrutivo/pedagógico busca promover a reeducação a partir de manejos de aprendizagem no formato de aula, curso ou palestra. Esse tipo acaba sendo questionado, pois os homens, munidos de informação qualificada sobre ciclo da violência, tipos de violência, aspectos emocionais e afetivos da relação a dois, dentre outros, podem potencializar as desigualdades nas relações de poder. Os homens poderiam utilizar do conhecimento adquirido no ciclo relacional violento para intensificar as desigualdades. O referido formato pode ainda instrumentalizar os homens, de tal forma que os distancie do processo de responsabilização a partir do momento em que aprendem a responder de forma correta ou errada às situações, mascarando sua real responsabilização perante a justiça criminal (Beiras; Bronz, 2016).

Por último, o formato reflexivo/responsabilizante consiste em atuar nas relações, nas percepções, buscando deslocar os poderes entre os pares através da horizontalização dos vínculos de gênero. Esse formato tem como objetivo responsabilizar os homens a partir da discussão das diversas formas de violência e das influências culturais e sociais que reforçam comportamentos abusivos, afastando os homens do discurso de vítimas e reiterando a perspectiva da pessoa ofendida, promovendo a alteridade, a empatia e novos pensamentos e sentimentos. O grupo reflexivo, adotando esse formato, pode funcionar como um meio de impedir que a transmissão intergeracional da violência ocorra, ou até mesmo que os padrões violentos se repitam em relacionamentos posteriores (Beiras; Bronz, 2016).

## **O PROGRAMA DIALOGAR**

O Programa Dialogar é realizado por meio de encontros de homens que são encaminhados à Justiça, em atendimento a pedidos de medida protetiva de urgência decorrentes de envolvimento em ocorrências policiais tipificadas como violência doméstica familiar contra a mulher. A participação no Programa pode se dar tanto por solicitação da vítima como por demanda dos próprios homens infratores.

Assim, em cumprimento à ordem judicial, o homem pode ser compulsoriamente encaminhado a se apresentar no programa, devendo se comprometer a frequentar regularmente todos os encontros e registrar sua presença e participação. As medidas protetivas de urgência foram conquistadas da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que procura garantir a segurança e proteção das mulheres vítimas de violência doméstica, como um “mecanismo para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher” (Brasil, 2006).

As medidas são aplicadas após a denúncia de agressão feita pela vítima à delegacia de polícia, podendo o juiz deferir a execução de tal mecanismo no prazo de até 48 horas após o recebimento do requerimento de medida por parte da mulher vítima ou do Ministério Público. Porém, foi apenas com o advento da Lei Maria da Penha que se efetivou um sistema de acolhimento à mulher baseado em mecanismos de proteção à integridade psicofísica da vítima.

O Programa possui um fluxograma onde se sistematiza o conjunto de processos que devem ser percorridos no recebimento da demanda, desde os instrumentos utilizados para a execução do trabalho até o retorno do resultado do cumprimento da medida para o Poder Judiciário.

O trabalho é realizado em oficinas, que seguem a metodologia de grupos reflexivos, com o objetivo de promover espaços de conversação, reflexão e descoberta de novos significados. Essa questão nos faz pensar num efeito transformador subjetivo-objetivo, no qual há uma mudança na concepção dos papéis sexuais, na naturalização da dominação masculina e na violência simbólica.

O programa é conduzido sob a vertente da justiça restaurativa. Os encontros buscam atender às determinações legais dos atos da administração pública e, acima de tudo, promover efeitos individuais e coletivos de desenvolvimento social, que atendam às necessidades das lutas pelos direitos das mulheres, pela preservação da vida e pela pacificação social.

Saffioti (2004) aponta que o psiquismo humano é constituído por um patrimônio histórico-social externo aos indivíduos, que se desenvolve através da apropriação psíquica de um patrimônio social não psíquico, que não seria em absoluto subjetivo, mas sim resultado da relação objeto e sujeito. Dessa forma, se torna de grande importância a promoção de espaços que promovam interações sociais e que se dediquem à reflexão sobre a estrutura patriarcal vigente em nossa sociedade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção de gênero, as relações entre sexo, raça e classe e a dominação masculina são conhecimentos situados num contexto temporal. Essa realidade é considerada natural por ser intrínseca à nossa civilização. O que se propõe, e esperamos, são estudos e enfrentamentos sociais, culturais e educacionais para a mudança da relação de poder.

A luta contra a opressão masculina representa uma resistência contra as violências e representações sociais de desigualdade de direitos, além de promover o exercício da cidadania social da mulher e empoderar todas as suas formas de existência.

Pensar a violência de gênero requer conhecimentos amplos, não apenas da área de inserção dos profissionais, mas, sobretudo, das relações de poder que perpassam as relações de gênero, das políticas públicas intersetoriais e de outros marcadores sociais da diferença que as mulheres apresentam em sua diversidade e que, assim como o gênero, também podem gerar opressões e desigualdades. É preciso compreender a violência de gênero como experiência dinâmica, relacional e contextual, de forma a ultrapassar uma apreensão engessada da violência e da realidade social. Trata-se de abordar a violência contra a mulher partindo de um entendimento das relações de gênero como uma das formas de circulação de poder na sociedade, um poder que não deve ser tomado como absoluto, estático e polarizado, exercido, via de regra, pelo homem sobre a mulher, como defende a abordagem da dominação patriarcal, mas sim de forma não estática e relacional.

Não obstante a realidade opressora em que o gênero feminino se encontra construído, numa performance determinada subjetiva-objetivamente, pode-se constatar que a violência contra a mulher tem se tornado menos naturalizada. Isso se deve aos resultados de implementações de políticas públicas e avanços normativos para o enfrentamento desse fenômeno psíquico-social. Essas mudanças desencadearam, ao longo dos anos, alterações nos procedimentos e nas demandas das instituições que compõem o sistema de justiça criminal brasileiro. É importante ressaltar a importância do surgimento das delegacias especializadas de atendimento à mulher e da

promulgação da Lei Maria da Penha na prevenção e luta contra a impunidade dos crimes que materializam essa violência.

O Programa Dialogar se propõe como uma política pública, sob a forma de um programa governamental, que articula ações em torno do eixo da prevenção e repressão à violência doméstica e familiar contra a mulher, orientado por uma resolução institucional e pela legislação especial – Lei Maria da Penha.

Essa política pública representa uma intervenção importante na prevenção à violência, bem como aponta para a relevância de ações que visem tanto à ampliação de público atendido quanto à ampliação de espaços de atuação. Após este estudo, podemos apresentar alguns apontamentos com o objetivo de aperfeiçoar o Programa Dialogar, tendo em vista o cumprimento dos seus objetivos. Pode-se pensar em fazer ajustes que se adequem às ferramentas metodológicas, às perspectivas teóricas e que estimulem os participantes a refletirem sobre a dominação masculina e outras formas de opressão. Entretanto, o modelo de intervenção deve incluir não somente o modelo hegemônico de masculinidade, mas também outras condições sociais, identitárias, não heterossexuais, econômicas, políticas, culturais e ideológicas para a construção de um projeto de emancipação humana que resista a todas as formas de opressão, exploração e dominação.

A implementação de políticas públicas, como o Programa Dialogar, voltadas para grupos reflexivos, se faz importante nesse cenário da justiça criminal, apresentando-se como um novo instrumento de responsabilização e restauração, que não exclui os mecanismos punitivos previstos na Lei. O Programa cria espaços de transformações nas relações de poder, possibilitando novas formas de transmissão e

resistência diante da realidade em que estamos inseridos. Esse movimento traz luz à perspectiva de transformação social e à ampliação do sistema de justiça, que deixa de ser apenas uma intervenção penal, com o objetivo de punir e oprimir, para se tornar uma rede de enfrentamento e prevenção social da violência de gênero.

Considerando a importância do tema e reconhecendo a limitação do presente trabalho, sugere-se novos estudos que possam contribuir para o aperfeiçoamento de ações que promovam a justiça restaurativa. Para além disso, é importante a realização de pesquisas que busquem iluminar essa realidade que ainda persiste na sociedade brasileira e que tem impactos em várias esferas da vida das pessoas envolvidas.

## REFERÊNCIAS

- BEIRAS, A.; BRONZ, A. **Metodologia de grupos reflexivos de gênero**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2016.
- BEIRAS, A.; BRONZ, A.; SCHNEIDER, P. F. Grupos reflexivos de gênero para homens no ambiente virtual – primeiras adaptações, desafios metodológicos e potencialidades. **Nova Perspectiva Sistêmica**, v. 29, n. 68, p. 61-75, 22 jan. 2021.
- BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 ago. 2006.
- CONNELL, R. W.; MESSERSCHMIDT, J. W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. **Estudos Feministas**, v. 21, n. 1, p. 241-282, jan./abr. 2013.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- IZUMINO, W. P. A violência contra a mulher no Brasil: o acesso à justiça e construção da cidadania de gênero. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel12/WaniaPasinatoIzumino.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- PASINATO, W. Questões atuais sobre gênero, mulheres e violência no Brasil. **Políticas Sociais & Segurança Pública – Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**, v. 1, n. 14 & 15, p. 130-154, 1º e 2º sem. 2006.

POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS (PCMG). **Programa Dialogar: Banco de Dados**. Belo Horizonte: PCMG; Delegacia Especializada de Plantão da Mulher, 2020.

SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1990.

VIEIRA, G. **Grupos Reflexivos para os autores da violência doméstica: responsabilização e restauração**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

WELZER-LANG, D. A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobia. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 2, p. 460-482, 2001.

ZEHR, H. **Justiça Restaurativa: teoria e prática**. São Paulo: Palas Athena, 2017.

Capítulo 3

**A relação trabalho e saúde a  
partir do método da observação  
clínica do trabalho em uma  
instituição da segurança pública**

Bruno Otávio Arantes

## INTRODUÇÃO

Este capítulo expõe a pesquisa realizada no final da década de 2000, no Centro de Operações de Bombeiro Militar (Cobom) do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG), sobre o trabalho no atendimento a urgências e emergências. Destarte, trata-se de um resgate histórico das observações das atividades que eram realizadas pelos atendentes, elo entre as demandas da população e o atendimento do CBMMG.

A partir das observações clínicas do trabalho (Lhuilier, 2007), foram registrados os impactos da organização e das condições de trabalho sobre o cotidiano dos teleatendentes. Neste capítulo, procura-se examinar a atividade de teleatendimento ligada à segurança pública, que foi terceirizada, e apresentar ao leitor um método que possa auxiliar na elucidação do trabalho realizado e seus impactos para os trabalhadores. Esse resgate tem como objetivo revelar as atividades que não são conhecidas pela população geral, mas que permitem a realização de resgates e salvamentos.

Essa pesquisa envolveu oito meses de observações realizadas no Cobom, outrora situado na rua da Bahia, em Belo Horizonte. No período em questão, a principal demanda do CBMMG foi a alta rotatividade e casos de adoecimento no setor responsável pelo atendimento às chamadas da população relativas a agravos e, conseqüentemente, à necessidade de intervenção/resgate. A realização das atividades não estava a cargo de militares, mas de civis contratados pela Minas Gerais Administração e Serviços S/A (MGS), e havia considerável diferença no vínculo de trabalho.

A partir das demandas, surgiu a pesquisa sobre a atividade dos teleatendentes, cujo foco era a investigação dos aspectos pessoais e sociais das situações de trabalho.

Em 2009, o Cobom contava com uma equipe de atendentes civis, sendo que a supervisão e o setor de “despacho”<sup>1</sup> das viaturas continuaram sob a responsabilidade dos militares. A MGS era a empresa responsável direta pelo pagamento dos salários e demais encargos trabalhistas. Cabia ao CBMMG o treinamento, a supervisão e a disponibilização da estrutura.

Não obstante, estudos e pesquisas sobre o teleatendimento apontam que a organização do trabalho no setor é potencialmente danosa à saúde, tanto física quanto psíquica, dos trabalhadores. Os estudos de Le Guillant e demais autores ([1956] 2006), Dejours (1987), Pacheco (2002), Marinho-Silva (2004), Vilela e Assunção (2004), Venco (2008), Castro e demais autores (2006) e Oliveira e Jacques (2006) estabeleceram uma relação entre o trabalho em teleatendimento e o adoecimento mental. Outros autores, dentre eles, Mascia e Sznelwar (2000), Sznelwar e Masseti (2000) e Echternacht (2000) descreveram como a organização do trabalho no setor de serviços, incluído o trabalho em teleatendimento, estão associados a certos tipos de patologias, mais especificamente, aos casos de Lesão por Esforço Repetitivo (LER).

Essas pesquisas revelam uma organização do trabalho que não sofreu mudanças significativas desde o estudo de Le Guillant e demais autores, em 1956, apesar de as condições terem se transformado com a introdução do sistema telemático (computador e linha telefônica). Existem diversos casos de

---

1 “Despachar” é o jargão militar para “enviar”. O setor responsável pelo envio das viaturas que irão atender às ocorrências é denominado “setor de despacho”.

adocimento em decorrência da atividade, sendo as características da organização do trabalho, como o *script*, o Tempo Médio de Atendimento (TMA),<sup>2</sup> o monitoramento das ligações, a ausência de pausas e a pressão por resultados, as maiores causas de sofrimento. Todavia, o trabalho de teleatendimento no Cobom estava sujeito a diferenças significativas em relação à iniciativa privada, dada a sua finalidade de atendimento em casos de urgência e emergência, relacionados a incêndios e a salvamentos.

Considerando as diferenças quanto ao conteúdo da tarefa, não se pode perder de vista que o Cobom preservava a mesma estrutura dos demais *call centers*. Os atendimentos eram realizados via sistema telemático, os funcionários eram registrados como teledigifonistas,<sup>3</sup> cumpriam a jornada de seis horas e eram vinculados ao Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Assemelhados de Minas Gerais (Sinttel-MG).

## A RELAÇÃO TRABALHO/SAÚDE

A pesquisa realizada junto aos bombeiros tem como base teórica a centralidade do trabalho. Em outras palavras, a categoria trabalho ocupa um lugar central ou fundante (Chasin, 1999). Esse lugar ocupado pelo trabalho está na gênese do ser social, pois permite que as relações sociais se tornem possíveis na medida em que os homens precisam produzir seus meios de existência (Marx; Engels, [1846] 1989).

---

2 Média de tempo estipulado para a duração de cada atendimento.

3 Não existe a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) dessa função. Em edital, a MGS qualifica a função dentro da família "Operadores de telemarketing e afins (4223)".

Os homens, ao criar instrumentos e agir sobre a natureza, transformando-a, acabam por transformar a si mesmos. Sua autoprodução permite sua diferenciação em relação aos demais animais. Não se trata de distinguir os homens pela habilidade de pensar, mas pela capacidade de produzir seus meios de existência (Marx; Engels, [1846] 1989).

Quando o ser humano cria uma nova tecnologia, ela provoca diversas transformações sociais e gera um impacto considerável no modo como agimos. Em outras palavras, modifica nossa sociabilidade e identidade. Um exemplo claro é o surgimento da internet. Atualmente, determinadas profissões dependem completamente dela, embora na década de 1990 essas mesmas atividades fossem realizadas sem seu uso. Somos, tanto individualmente quanto em comunidade, diferentes após sua popularização.

Para além da marca que o trabalho impõe em nossa sociabilidade, ele é decisivo para o desenvolvimento psicológico dos sujeitos. É o trabalho que permite ao sujeito estar inserido na história da humanidade, na medida em que o desafia em relação às suas obrigações com o outro e com o mundo. Não se trata somente de um sentimento de utilidade, de estar produzindo, mas também da possibilidade de ter seu lugar no mundo, de estabelecer trocas entre os sujeitos e o social, como um construtor de sua própria história, que o ultrapassa e se estende para além do indivíduo. O trabalho humano não visa à simples sobrevivência. Ele assume um papel fundamental como processo histórico-social, sendo central para o homem e para suas relações, as quais são construídas na atividade comum e na elaboração, sempre inacabada, da identidade (Clot, 2006).

Esse sentido histórico e social aponta para a construção da subjetividade a partir das relações de trabalho e do encontro com o outro. A subjetividade é construída e mantida pelas relações de trabalho. Em cada atividade, há um sistema de variantes normativas e descritivas que determinarão como agir em situações precisas e como realizar transações entre os colegas, de modo a atingir objetivos em torno da ação empreendida. Esse grupo de regras de como se comportar é construído em conjunto com outros que ali trabalham e são definidos como “gênero da atividade” (Clot, 2006).

Assim, o gênero não precisa ser repetido a cada tarefa, mas, ao mesmo tempo, contribui para a construção da subjetividade. Essa construção coletiva é apropriada por cada indivíduo. O estilo é a aceitação, particular, de um conhecimento coletivo sobre a atividade, é a possibilidade de inovação. Em outras palavras, é a modificação do gênero a partir de uma perspectiva individual. Esse processo nunca é definitivo e está sempre em mutação, em desenvolvimento. Assim, o objetivo das análises sobre o trabalho é compreender como o gênero se estabelece e é configurado (Clot, 2006).

Apesar de ser um sistema de regras e leis (sempre em mutação), sua forma visível para aqueles que estão “de fora” são os jargões profissionais, que variam com o tempo, mas são característicos de uma determinada atividade. No trabalho realizado pelo corpo de bombeiros, existem vários exemplos que são estranhos a qualquer iniciante. A título de exemplo, cada um dos veículos dos bombeiros (viaturas), denominados “guarnições”, conta com quatro trabalhadores.

Não obstante, a busca pela compreensão das ações dos trabalhadores está ligada justamente às ações que escapam das prescrições e possibilitam realizar seu trabalho. O trabalho

prescrito, segundo a tradição ergonômica, é marcado por orientações e determinações destinadas aos trabalhadores, visando controlar os tempos e os movimentos, mas que, por outro lado, nunca corresponde à tarefa real. (Daniellou; Laville; Teiger, 1989). O setor de teleatendimento é caracterizado por várias delas, em que se destaca o *script* de atendimento, composto por uma fraseologia padrão, que deve ser seguido “ao pé da letra”.

Neste capítulo, também é utilizado outro conceito de Yves Clot (2006), denominado “atividade”. Esse conceito considera, além da tarefa real realizada pelo trabalhador, todas as ações que deixaram de ser realizadas, seja pela pressão de tempo ou por regras que podem proibir seu uso. Nessa operação, há um esforço cognitivo para deixar de fazer o que se pensava, com repercussões para os sujeitos que não podem ser deixadas de lado. Aquilo que não se faz, ou que poderia ser feito, é denominado “atividade contrariada”.

O autor destaca, ainda, que o trabalhador, durante a sua atividade, deve lidar com as suas ações e as de outros trabalhadores, além daquelas que ocorrem fora do trabalho. Portanto, as “pré-ocupações” são as diversas atividades que interferem no trabalho de cada indivíduo.

Cabe, além do mais, definir o que se entende por saúde. Para Canguilhem (2011), o indivíduo saudável é aquele capaz de ser normativo, de instituir novas normas. O que caracteriza a saúde é a possibilidade de ir além da norma que irá definir o normal naquele momento histórico, ou seja, é a possibilidade de suportar violação ao que é considerado normal e instituir novas normas para si.

O limite entre o que é normal e o que é patológico é impreciso, mas apenas quando se considera os indivíduos simultaneamente. Porém, quando se pensa no indivíduo, esse limite torna-se claro. A situação é um importante definidor dessa diferença. Quando as circunstâncias para um indivíduo se alteram, o que inicialmente poderia parecer patológico, pode ser perfeitamente normativo em outras ocasiões. O indivíduo é quem avalia essa transformação, uma vez que sofre as suas consequências, a partir do momento em que se sente incapaz de realizar as ações que a nova situação impõe.

A doença, portanto, não seria um desequilíbrio, mas a tentativa de buscar outro equilíbrio. Ser sadio não é o equivalente a ser normal, mas é a possibilidade de criar novas normas em condições diversas (Oliveira; Jacques, 2006).

## **QUESTÕES METODOLÓGICAS**

Para compreender os fatores que, no período, estavam relacionados à rotatividade e ao adoecimento dos trabalhadores, optou-se pelas observações clínicas do trabalho (Lhuillier, 2007).

Entende-se, assim como Le Guillant e demais autores ([1956] 2006), Jacques (2007) e Lima (2002), que a gênese da doença mental é multifatorial, envolvendo dimensões pessoais, sociais e econômicas. Em busca da compreensão dessas dimensões e de sua relação com o adoecimento e a rotatividade, era necessário analisar o contexto do Cobom, seu histórico e as atividades realizadas pelos sujeitos. Por meio dessa abordagem, o propósito foi compreender as condições e a organização do trabalho, bem como o sentido atribuído à atividade, o modo como os atendentes vivenciam as pressões e quais são as estratégias de enfrentamento que eles adotam.

Localizar a proposta no campo, no trato direto com o trabalhador, é o que pode trazer respostas confiáveis sobre a realidade. Para pesquisar o trabalho, o importante é tentar compreender, dentro da realidade laboral, os conflitos e contradições vividos pelo trabalhador em relação à sua prática. Essa perspectiva busca compreender, por meio de observação empírica, a ligação entre a estrutura social e política e a produção (Marx; Engels, [1846] 1989).

O método de observação clínica do trabalho consiste, resumidamente, na observação direta das tarefas executadas pelos trabalhadores. O que importa é o homem real, nas suas relações com outros homens e nas relações de produção. Em outras palavras, o sujeito é compreendido, de forma empírica, na sua prática e nas suas condições materiais existentes (Marx; Engels, [1846] 1989).

Ao observar o trabalho, o objetivo é entender como o sujeito realiza suas tarefas, as dificuldades que encontra e as estratégias que utiliza para lidar com elas. O trabalhador é quem mais conhece seu próprio trabalho, e, por isso, fez-se o contato direto e a escuta de seus depoimentos espontâneos, de modo a interferir o mínimo possível em sua rotina de trabalho. Sobre as possibilidades dessa forma de investigação da realidade de trabalho, Lhuillier afirma que:

Tal procedimento pode privilegiar a investigação do trabalho real, do trabalho organizacional, do coletivo dentro de seus meios, a formalização da experiência informal para restituir sua transmissão, a constituição de um saber prático e a estruturação de um ofício, uma elaboração do sofrimento no trabalho e uma possibilidade de deixar transparecer os impasses

das estratégias coletivas de defesa (Lhuilier, 2007, p. 72, tradução nossa).<sup>4</sup>

Trata-se de uma posição exigida na pesquisa de campo, que requer do investigador uma rejeição de qualquer pressuposto, a fim de ter acesso ao que efetivamente ocorre no ambiente de trabalho. Além disso, ele abandona a posição de *expert*, passando a construir um saber sobre a situação de trabalho junto com os próprios trabalhadores.

O pesquisador rompe com esta posição de saber ou de expertise (proposições, conselhos, sugestões) para se empenhar dentro de uma relação de cooperação com os sujeitos autores de um projeto comum. O pesquisador se reconhece, como os outros atores, comprometidos dentro de um mesmo processo: trata-se de fazer compreensível e compreender agindo (Lhuilier, 2007, p. 64-65, tradução nossa).<sup>5</sup>

Assim, os participantes da pesquisa não são tomados apenas como “objetos passivos de investigação”, mas como sujeitos comprometidos e capazes de refletir sobre seu trabalho. A posição do pesquisador é a da colaboração, permitindo que o saber do trabalhador se apresente (Lhuilier, 2007). Não se trata aqui de ignorar o conhecimento teórico, mas sim de

---

4 *“De telles démarches peuvent privilégier l’investigation du travail réel, du travail d’organisation du collectif dans son milieu, la formalisation de l’expérience informelle pour la rendre transmissible, la constitution d’un savoir-pratique et la structuration d’un métier, une élaboration de la souffrance au travail et un dégageant des impasses des stratégies collectives de défense.”*

5 *“Le chercheur rompt avec cette position de savoir ou d’expertise (propositions, conseils, suggestions) pour s’engager dans une relation de coopération avec les sujets autour d’un projet commun. L’intervenant se reconnaît, comme les autres acteurs, engagé dans un même processus: Il s’agit de faire em comprenant et de comprendre en faisant.”*

relativizá-lo, permitindo a abertura para outro saber, advindo da prática única que cada situação de trabalho proporciona.

Para compreender a atividade no Cobom, considerou-se a organização do trabalho, incluindo os horários, turnos de trabalho, intervalos para descanso e alimentação, hierarquias, formas de avaliação, obrigatoriedade de utilização do *script* de atendimento, o conteúdo do trabalho, entre outros. Além disso, é fundamental compreender a percepção dos trabalhadores em relação às políticas de pessoal, regras explícitas e implícitas, meios de comunicação, missão da instituição, valores, relações entre chefia e subordinados e entre colegas.

Para isso, foram observadas as atividades dos teleatendentes e dos supervisores, sempre enriquecidas com entrevistas realizadas no local para elucidar aspectos obscuros. Foram realizadas as escutas das ligações para compreender as interações entre os usuários e os teleatendentes, bem como os constrangimentos que a tarefa apresentava e as diversas pressões exercidas durante a atividade.

Ao longo das observações de campo, foi reunida uma equipe composta por treze alunos da graduação em Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que faziam parte do Estágio em Saúde Mental & Trabalho, realizado durante o ano de 2009. Os estagiários se dividiram em duplas e trios para realizar as observações. No decorrer de oito meses de atividades, foram realizadas mais de cem visitas ao campo, totalizando quase duzentas e quarenta horas de observações. Semanalmente, o grupo se reunia para a supervisão, momento em que eram discutidas as dúvidas e outras questões relativas ao campo. Os estagiários foram instruídos a manter um “diário de campo”, no qual as informações deveriam ser anotadas. Além das supervisões, toda semana as anotações

eram enviadas, via grupo de e-mail, a todos participantes, para avaliação e discussão. Durante as atividades, diversas dúvidas e contradições foram constatadas, sendo necessário um retorno ao campo, que possibilitou compreender a atividade dos teleatendentes.

As observações eram realizadas somente após a concordância e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A permissão era consentida após a explicação dos objetivos da pesquisa e sua finalidade. Os participantes foram informados que a contribuição era voluntária, sendo permitida a desistência a qualquer momento.

## **O SETOR DE TELEATENDIMENTO DO COBOM<sup>6</sup>**

O Serviço de Extinção de Incêndios foi criado em 2 de julho de 1856, através do Decreto Imperial nº 1.775, assinado por D. Pedro II. Somente quarenta e cinco anos depois, em 31 de agosto de 1911, foi criado o CBMMG, denominado Seção de Bombeiros Profissionais, através da Lei nº 557, com um efetivo composto por membros extraídos da Guarda Civil. Em 1912, a Seção foi expandida e integrada à Força Pública, o que equivale à atual Polícia Militar. Até 1934, a Seção de Bombeiros Profissionais permaneceu integrada à Força Pública, quando foi desligada e passou a constituir-se como Corpo de Bombeiros, sendo subordinada à Secretaria do Interior, que corresponde à Secretaria de Defesa Social (Seds). O Corpo de Bombeiros foi reintegrado à Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) a partir de agosto de 1996, e somente em

---

6 Durante as observações, verificamos que os teleatendentes utilizam termos ou expressões típicos da profissão, os chamados jargões. Ainda, foram inseridos comentários dos atendentes. Nesta seção, optamos por utilizar suas palavras entre aspas.

1999 ocorreu outra desvinculação entre as duas corporações (Batista, 2009).

O CBMMG possuía, em 2009, um efetivo de 5.182 integrantes em todo o estado. Eram onze batalhões, quatro deles (1º, 2º, 3º Batalhões de Bombeiros Militar e o Batalhão de Operações Aéreas) na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). As cidades de Juiz de Fora, Uberlândia, Governador Valadares, Montes Claros, Uberaba, Varginha e Divinópolis possuíam um batalhão cada uma (Batista, 2009).

Ainda em 2009, o CBMMG era subordinado à Seds, juntamente com a PMMG e a Polícia Civil. A corporação possuía comando e orçamento próprios e fazia parte do Sistema Integrado de Defesa Social (Sids). As três instituições de segurança pública tinham seus respectivos comandos de operações (Centro de Operações Bombeiro Militar – Cobom; Centro de Operações da Polícia Militar – Copom; e Centro de Operações da Polícia Civil – Cepol) situados no mesmo prédio.

O Cobom era o responsável pelo atendimento das solicitações feitas pela população através do número de telefone 193. Através dessa central, as demandas da população são avaliadas e, nos casos de competência da corporação, são acionadas “viaturas” para os locais dos “sinistros”.<sup>7</sup>

No período de realização da pesquisa, setenta militares trabalhavam na central. Além das funções administrativas, as seis equipes de supervisão e despacho eram compostas por nove membros, sendo: um coordenador (major), um adjunto (capitão ou tenente), um supervisor (sargento ou subtenente) e seis despachantes (cabos ou sargentos).

---

7 Sinistro é qualquer agravo que necessite do apoio dos bombeiros.

A equipe de militares cumpria uma escala de 3 x 2, ou seja, três dias de trabalho por dois de folga, em turnos de revezamento (manhã, tarde, noite e madrugada) de seis horas. A administração era composta por militares e um funcionário designado pela MGS, que cumpre quarenta e quatro horas semanais de trabalho. Os militares que possuem funções administrativas têm uma jornada diferenciada, de quarenta horas semanais.

O Cobom mantinha um efetivo de quarenta e dois teleatendentes, divididos em quatro equipes e em quatro turnos fixos de trabalho de seis horas (manhã, tarde, noite e madrugada), mas com horários distintos de entrada em relação aos militares. A escala era organizada para quatro dias de trabalho e um de folga, sendo que uma folga por mês deveria coincidir com o domingo. O turno da madrugada cumpria uma escala 3 x 1, mas com redução salarial e variação entre o contingente de trabalhadores. Enquanto o turno da manhã possuía doze atendentes, de madrugada, quando o fluxo é menor, havia apenas cinco.

A organização das escalas resultava em duas supervisões distintas para os teleatendentes em um mesmo turno de trabalho. Por exemplo, a equipe de teleatendentes denominada “manhã” iniciava com a equipe de militares do horário da “madrugada” e terminava a jornada sob a supervisão da equipe do turno “manhã”. Sendo assim, durante quatro dias de trabalho, os atendentes poderiam trabalhar com até seis equipes de militares diferentes.

## **As condições e a organização do trabalho no setor**

O Cobom era estruturado como um *call center* tradicional, composto pelos postos de atendimento individuais e pelo sistema telemático (computador e linha telefônica), com dez pontos de atendimento (PA). No Cobom, os atendentes e os militares utilizavam o termo “cabine”, já que “PA” significa “Posto Avançado”, que são as frações descentralizadas de cada batalhão. Nove dessas cabines eram utilizadas pelos atendentes e uma pelo supervisor.

Dentro de cada uma existiam os seguintes equipamentos: duas telas LCD de 19 polegadas, CPU, *mouse*, *headset* (fone de ouvido e microfone), teclado e troca automática de ramais privados. O teclado e os monitores não possuíam ajuste para altura. As cadeiras frequentemente estavam com os ajustes para altura/encosto em mau funcionamento. As mesas possuíam regulagem elétrica para adaptação da altura, mas nenhuma estava em funcionamento.

Cada teleatendente tinha seu próprio *headset* fornecido pela MGS. Em caso de perda ou inutilização do equipamento, sua reposição nem sempre era imediata. A regulagem do sistema telefônico, em algumas cabines, apresentava problemas, em que casos de ruídos durante as ligações dificultavam a escuta.

Na sala contígua ficava a “sala do despacho”, composta por quatro cabines, uma para cada batalhão operacional localizado na RMBH. A quarta cabine seria ocupada pelo supervisor do despacho, mas se encontrava sem uso por falta de efetivo. As cabines dos despachantes são similares às cabines dos atendentes, a não ser pelo sistema, que dispõe de mais recursos, como a possibilidade de verificar as viaturas disponíveis.

Nos dois ambientes, tanto a iluminação quanto a temperatura eram motivos de queixas. A iluminação era apontada como excessiva nas cabines próximas ao supervisor e insuficiente nas demais. O ar-condicionado apresentava mau funcionamento, deixando o ambiente muito frio ou muito quente quando desligado. Nessa central, as ligações efetuadas pela população eram distribuídas através do Distribuidor Automático de Chamadas (DAC) e gravadas. O tempo de espera do solicitante na linha e o tempo de duração eram cronometrados.

Algumas características da organização do trabalho no *call center* estão na origem do adoecimento entre os trabalhadores (Marinho-Silva, 2004; Pacheco, 2002; Venco, 2008; Vilela; Assunção, 2004). Dentre elas, se destacam o estabelecimento de rígidos TMAs, os *scripts* de atendimento, o controle sobre as pausas e o estímulo à competição. Algumas dessas características estavam presentes no Cobom, mas existiam diferenças significativas em comparação aos resultados encontrados pelos autores citados anteriormente, que serão explicitados a seguir.

### **O TMA, o *script*, as pausas, a monitoração e o estímulo à competição no Cobom**

O TMA estipulado para cada atendimento é de cento e vinte segundos para os teleatendentes e de sessenta para os despachantes. É importante esclarecer que esse tempo não está estipulado em nenhum documento, porém, quando questionados a esse respeito, os entrevistados informaram que ele era baseado em um código internacional, correspondendo ao tempo para a diminuição do número de óbitos. Os supervisores também não souberam informar onde poderia ser encontrado o documento que estipula o TMA. Na prática,

trata-se de um parâmetro que não é observado, uma vez que não existe uma punição caso não seja cumprido. Os supervisores não monitoravam o tempo de ligação, apenas aqueles que excedem cinco minutos para verificar se há alguma dificuldade. São vários os fatores que interferem nesse tempo de atendimento, sendo um deles a dificuldade de comunicação entre solicitante e teleatendente. Por vezes, o solicitante não sabe fornecer a localização exata do sinistro, com todos os itens necessários.

Durante o mês de março de 2009, a média do TMA foi de trinta e cinco segundos. No entanto, a interpretação desse dado deve levar em consideração o número de trotes e demais motivos de desligamento, que o reduzem consideravelmente. Porém, mesmo que na prática não exista uma pressão para cumprir o TMA, os teleatendentes se esforçam para identificar a ligação com celeridade, dado o conteúdo da tarefa. Os trabalhadores afirmavam que a “agilidade” interfere diretamente no sucesso do atendimento à população. Assim, a pressão acaba ocorrendo pelo caráter de urgência.

O setor não impõe um *script* fixo para o atendimento, apenas prescrições devem ser cumpridas, como a saudação no início da ligação. A partir dessa saudação, há uma relativa autonomia, considerando que manifestações de afeto, rancor ou agressividade são proibidas. A autonomia se refere à possibilidade de utilizar a linguagem que julgarem necessária para obter os dados relativos ao endereço, à natureza da urgência/emergência e aos demais dados.

Uma dificuldade encontrada é adaptar alguns jargões, tais como “inconsciente”, “parada cardiorrespiratória” e “guarnição”, que são de difícil entendimento e tradução para a população que os desconhecem. Nessas situações, as ocorrências demoram

a ser registradas, e esse tempo é decisivo em situações de urgência. Outros problemas enfrentados pelos atendentes são a falta de viaturas e casos que não são de competência dos bombeiros. Os solicitantes, nesses casos, se mostraram irritados e agressivos, dificultando consideravelmente a comunicação.

Durante a jornada de trabalho, os teleatendentes, de acordo com a Anexo II da Norma Regulamentadora 17 (NR-17) (MTE, 2007), têm pausas de dez minutos a cada cinquenta trabalhadores, além de um período de vinte minutos destinado ao lanche. Essa escala de pausas pode variar de acordo com o número de teleatendentes, quando, por exemplo, há um número maior de trabalhadores que o número de cabines, possibilitando que as pausas cheguem a até vinte minutos. A escala das pausas é realizada pelo supervisor de acordo com o número de atendentes e cabines disponíveis, a todo momento estando de acordo com o que determina a NR-17. No Cobom, quando as pausas são de dez minutos, os teleatendentes se revezam, dois a dois, a cada sexto de hora. O mesmo acontece quando a pausa é de vinte minutos, com o revezamento ocorrendo, porém, a cada terço de hora. Existe flexibilidade em relação às pausas, e os atendentes têm a possibilidade de negociar com o supervisor as frações de hora em que farão seu descanso.

Oliveira e Jacques (2006) verificaram que eram concedidas, nas empresas do setor tradicional de *call center*, apenas duas pausas aos trabalhadores do teleatendimento: quinze minutos para descanso e cinco minutos para utilização do banheiro. No Cobom, os trabalhadores possuem autonomia para deixar o posto de trabalho sempre que for necessário.

Em *call centers*, é comum utilizar estratégias para estimular a competição entre os atendentes, sendo frequentes as disputas por melhores vendas e pelo ambiente decorado com maior criatividade (Venco, 2008). Essas disputas se referem à avaliação de seu desempenho, sendo discriminados os que apresentam baixo rendimento, enquanto para aqueles com uma boa avaliação existe a promessa de promoção. Os critérios incidem principalmente sobre a capacidade de seguir o *script* e o TMA, sem que se leve em conta a qualidade dos atendimentos.

No Cobom, nenhuma prática similar é adotada. Os teleatendentes não são coagidos a acelerar o atendimento e não existe nenhum tipo de pressão por maior produtividade. As equipes não são estimuladas a competir entre si e não é realizada uma avaliação dos atendimentos em função do *script* ou do cumprimento do TMA. Além disso, não existe nenhuma divulgação dos resultados dos atendimentos realizados.

Assim, os principais elementos que podem levar à competição estão ausentes no Cobom, não havendo também uma avaliação de desempenho formalizada. Entretanto, os funcionários da MGS não têm nenhuma possibilidade de promoção. O cargo que exercem é definido por concurso público e não existe plano de carreira. Ainda assim, eles são pressionados a preencher corretamente os dados no sistema e a não faltarem ao trabalho, sob o risco de serem “devolvidos” à MGS, significando “demissão”. Dessa forma, se não existe qualquer mecanismo de estímulo à competição – o que sem dúvida é positivo – não existe igualmente qualquer instrumento de aferição e *feedback* sobre o desempenho, de modo a permitir seu aprimoramento.

Os principais fatores que levam ao adoecimento no setor tradicional de *call center* não estão organizados sob a mesma forma no Cobom. A literatura destaca que o estabelecimento de TMAs rígidos, os *scripts* de atendimento, a competição entre os pares e as monitorias são os principais responsáveis pelo adoecimento da categoria. Em suma, não há um *script* rígido de atendimento, o TMA existe apenas na prescrição, as pausas respeitam o estipulado na legislação em vigor e não existem estímulos à competição.

### **O fluxo de trabalho e as situações-problema**

A atividade consiste em receber as “ligações do solicitante” feitas para a central de urgência e emergência do CBMMG (193), realizando a “triagem” das ligações e definindo se o caso é de responsabilidade dos bombeiros ou de outro órgão do estado, como a PMMG. Caso constate que a demanda é de atribuição da corporação, o teleatendente deve “registrar a chamada”, que é salva no programa denominado Controle de Atendimento e Despacho (CAD) e enviada automaticamente para o sistema do militar encarregado pelo contato com as viaturas e os batalhões. O despachante também é responsável por definir o tipo de viatura a ser designada para o local da “ocorrência”.

O teleatendimento é regido por trinta e cinco itens que tratam das “competências, procedimentos e condutas operacionais no teleatendimento”. Essa norma estabelece prescrições, tais como estar uniformizado, verificar o equipamento, ouvir atentamente o solicitante, encerrar a ligação somente com o histórico concluído, entre outras.

Em relação ao conteúdo da tarefa, a norma determina, no item 22: “Não prestar orientações e procedimentos ao solicitante, relativo à atuação imediata no local da ocorrência, devendo ficar a cargo do supervisor”. Foi constatado que orientações consideradas “mais simples”, como não retirar um objeto perfurocortante da vítima, são transmitidas aos solicitantes sem consulta prévia. Em outros casos, as ligações com pedidos de primeiros socorros (parada cardiorrespiratória, engasgamento de crianças) são transferidas para os supervisores.

O item 17 traz a seguinte orientação: “Evitar conversas paralelas no local de trabalho”. No entanto, mesmo nos horários de “pico”, o diálogo entre os trabalhadores acontece, sem prejuízo para a execução da tarefa. O conteúdo das “conversas paralelas” versa sobre os mais variados temas, como escalas, trocas de horário, ocorrências e dúvidas sobre o atendimento. Elas são necessárias para a organização do trabalho e para a construção e fortalecimento do gênero da atividade (Clot, 2006), pois apresentam diversos aspectos relacionados ao conteúdo e às situações-problema, auxiliando-os em suas tarefas. A proibição das conversas interfere na construção do gênero, tão necessário para a realização do trabalho quanto para o aprendizado dos novatos. Compartilhar as experiências é fundamental para lidar com a imprevisibilidade da tarefa.

Um aspecto relevante referente ao gênero da atividade é a ocorrência de uma chamada considerada por eles de “destaque”.<sup>8</sup> Em casos de incêndio, os atendentes se levantam na cabine e dizem a seguinte frase: “alguém tá gerando [natureza do evento], no [endereço da ocorrência]?”. Esse tipo de informação é compartilhado por todos e é uma estratégia

---

8 Uma ocorrência é definida como de “destaque” quando há vítimas envolvidas ou devido às suas proporções.

importante para evitar que duas ocorrências sejam registradas para o mesmo sinistro. Os trabalhadores relataram que, em uma ocorrência em local movimentado, é comum que mais de uma pessoa entre em contato ao mesmo tempo, o que torna essa estratégia necessária para evitar duplicidades.

Cabe esclarecer que a duplicidade é um problema grave para a corporação, que dispunha de um número reduzido de efetivos, e duplicar o empenho de recursos pode impedir que outras ocorrências de mesma natureza, ou até mais graves, sejam atendidas.

A maioria dos teleatendentes concorda que o aprendizado da atividade se dá pela prática e pelo apoio dos colegas, afirmando que o treinamento não oferece todos os elementos necessários para iniciar o teleatendimento. Isso seria praticamente impossível, uma vez que é mais eficiente aprender “pela experiência”, processo facilitado pela atuação dos colegas de trabalho, através da rememoração e reapropriação do gênero da atividade, que se concretiza a partir do estilo de cada atendente e na confrontação com o “novato”.

O sistema CAD é fornecido por uma empresa de informática canadense e é muito semelhante ao Windows 98, mas apresenta problemas de uso que dificultam a tarefa dos teleatendentes. O programa possuía alguns campos de preenchimento obrigatório, incluindo o “local da intervenção”, no qual o endereço era registrado e comparado com o banco de dados do sistema. Caso algum item da localização não estivesse presente nessa base de dados, a janela correspondente era grafada em vermelho. Nesses casos, o sistema permitia o registro, mas a ocorrência era “forçada”.

A programação do banco de dados do CAD permite a inserção de novas informações, incluindo a atualização dos endereços da RMBH. Todavia, essas atualizações não acontecem e o sistema apresenta uma defasagem considerável, resultando na perda de tempo durante o preenchimento das ocorrências. Foi possível perceber que isso resultava em mais um demanda, aliada às já existentes.

Toda ocorrência “forçada” não é incluída nas estatísticas, o que pode restringir os planos do estado para aumento do efetivo de viaturas e pode impedir o recebimento do “prêmio por produtividade (pecuniário)” que existia na época. Por isso, após o encerramento de uma ocorrência “forçada”, uma equipe de teleatendentes é direcionada para outra sala, onde, através de um terminal de computador, os dados dessas ocorrências são alterados para outros que constem na base de dados. Assim, as ocorrências modificadas são incorporadas e passam a compor as estatísticas dos bombeiros.

Normalmente, o sistema oferece a possibilidade de a chamada ser automaticamente enviada para o despachante do batalhão mais próximo do sinistro. Na ocorrência “forçada”, isso não ocorre, e fica a cargo do teleatendente definir a qual batalhão a ocorrência pertence. Na maioria dos casos, pela experiência, ele já conhece a região e o batalhão correspondente, mas quando isso não é possível, ele se dirige a um colega ou ao supervisor.

As observações mostraram que tais falhas interferem no desempenho dos teleatendentes, gerando ansiedade e frustração em muitos momentos, pois coloca o objetivo principal de seu trabalho, o atendimento eficaz de urgência, em segundo plano.

Sznelwar e Masseti (2000) apontam que os sistemas informatizados devem facilitar a identificação e correção de erros, ser de fácil capacitação e limitar o trabalho do usuário quanto à memorização. Os autores salientam a importância da participação dos usuários no desenvolvimento desses sistemas para evitar que, na prescrição do sistema, sejam tratados apenas como mais um componente.

Outra dificuldade enfrentada no setor são os trotes, que representam cerca de 35% das chamadas atendidas, segundo as estatísticas do setor. A maioria é realizada por crianças, que geralmente permanecem em silêncio, mas em alguns casos fazem diversas ofensas. As reações dos atendentes são variadas: alguns encerram a ligação, enquanto outros ainda falam com o autor, alertando que o trote é crime e prejudica o atendimento da população. Em uma situação observada, ocorreram dezesseis trotes em um mesmo ramal em duas horas. Os atendentes consideram o pior momento do trote quando há um grande volume de ligações, pois, nesses momentos, a linha fica ocupada e o atendente se sente irritado e frustrado ao pensar que “alguém que realmente precisa pode encontrar a linha ocupada”.

Alguns meios de comunicação já divulgaram notícias sobre o trote, com a intenção de diminuir seu número. No entanto, as reportagens às quais tivemos acesso focam no custo financeiro ao contribuinte. Essas iniciativas deveriam se pautar na perda humana que o trote pode acarretar, ao ocupar uma linha e impedir o acesso àqueles que necessitam dos serviços.

Existem dois tipos principais de trote: aquele em que o solicitante ofende, faz piadas ou fica mudo, enquanto o segundo é praticado por pessoas “que querem ver o bombeiro ir ao local e perder tempo”. Nesses casos, são duas as estratégias para

verificar a veracidade da ligação: atentar-se para os sons e ruídos no local da chamada, uma vez que em chamadas reais pode-se ouvir o barulho das pessoas no local e a conversa entre elas; e fazer diversas perguntas ao solicitante, observando possíveis contradições, assim, o silêncio do outro lado da linha e as contradições sobre o estado da vítima podem indicar o trote.

Essas estratégias para identificar o trote são uma ferramenta importante para o desempenho da atividade. Os teleatendentes afirmam que aprendem isso na prática, com o auxílio dos colegas mais experientes e dos supervisores. Trata-se, portanto, de um bom exemplo de como funciona o gênero da atividade (Clot, 2006), além de reforçar a necessidade de um espaço para a troca de informações no ambiente de trabalho.

As escalas de trabalho eram alvo de reclamações constantes por parte dos teleatendentes. Segundo eles, essas escalas não permitiam o descanso efetivo e interferiam no convívio social, indicando que elas não eram elaboradas pensando no repouso necessário para os teleatendentes. A única preocupação da administração parecia ser garantir um efetivo suficiente para atender à demanda. Era comum que um grupo de teleatendentes tivesse que cumprir sua escala seguidamente nos feriados, com alguns trabalhando nos feriados de Natal e Ano-Novo há quatro anos, sendo impossibilitados de comemorar essas datas. Embora a preocupação com a assistência à população seja essencial, os próprios atendentes achavam que a escala poderia incluir períodos de descanso. O caso a seguir ilustra bem essa possibilidade.

Em dezembro de 2008, os teleatendentes organizaram uma escala em que metade deles estivesse de folga no feriado do Natal e a outra no Ano-Novo. Os critérios utilizados foram

a senioridade (“tempo de casa”) e o número de feriados trabalhados anteriormente, além da garantia do efetivo necessário para atender à demanda. Dessa forma, todos seriam contemplados com uma folga em um dos dois feriados e haveria um contingente para o atendimento em todos os turnos. Para sugerir a mudança, os atendentes solicitaram uma reunião com a chefia, que sequer realizou o agendamento para ouvi-los, respondendo ao documento apenas com a alegação de que se trata de um serviço essencial à população, além de que o número de telefonistas previsto estaria “aquém das necessidades reais de atendimento” e “que mudanças sem um prévio planejamento poderão trazer transtornos para a operação”. Em seguida, foi divulgado um comunicado explicitando que “funcionários que faltarem ao serviço no período de Natal, 24 e 25 de dezembro, e final de ano, 31 de dezembro e 1º de janeiro, serão devolvidos para a MGS”.

Além dessa tentativa punitiva de reduzir os índices de absenteísmo, a chefia do setor implementou uma nova regra: o trabalhador sem nenhuma falta no mês teria uma folga extra no mês subsequente, sistema apelidado de “seguidinha”. Em caso de apresentação de atestado médico por doença, o atendente teria a falta abonada, mas perderia o direito à folga extra. Ao mesmo tempo, foi proibido que os teleatendentes deixassem o trabalho mais cedo ou chegassem mais tarde quando necessitassem ir ao médico, devendo fazer isso apenas em seus dias de folga.

Embora o efeito desejado fosse reduzir os índices de absenteísmo, a medida acabou resultando em um “presenteísmo”. Os atendentes compareciam ao trabalho apresentando sintomas para não perder a folga extra. Eles se recusavam a abrir mão dessa “seguidinha”, mesmo apresentando sintomas de depressão e fazendo uso de medicamentos. Tal prática

pode levar a resultados negativos para os trabalhadores, considerando a possibilidade de que a exposição ao ambiente de trabalho agrave os quadros apresentados.

A Diretriz Auxiliar de Operações (Diao) oferece as bases de orientação para a geração das chamadas pelos teleatendentes, detalhando todos os casos que devem ser atendidos e organizando-os em quatro famílias de ocorrências, subdivididas em 124 códigos. Apesar de a diretriz determinar quais casos deverão ser atendidos, uma questão recorrente foi a falta de coerência nas decisões, principalmente em relação aos tipos de ocorrências que os bombeiros devem responder. Em determinadas situações, a equipe de militares permitia que a “ocorrência” fosse gerada, mas no turno seguinte, quando a equipe militar era outra, chamadas idênticas não eram autorizadas. Um atendente comentou o assunto: “às vezes há uma situação e seis respostas diferentes, aí, você escuta críticas por ter agido de uma forma que não seria encarada como problema em outra equipe”.

Os casos que envolviam parturientes estão entre os que provocavam dificuldades. Algumas equipes orientavam que, em casos de primeira gestação com suspeita de início de trabalho de parto, não se deveria gerar a ocorrência, argumentando que a gestante poderia chegar ao hospital por meios próprios ou com auxílio do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu). Apenas casos em que há presença de sangramento ou pressão alta deveriam ser atendidos. No entanto, alguns supervisores permitiam que fossem geradas ocorrências para todos esses casos que envolvem parturientes.

Em relação às atividades de prevenção, os casos de poda de árvores eram os que mais tinham interpretações diferenciadas. A orientação era que os bombeiros deveriam ser

acionados somente quando a árvore estivesse em iminência de desabamento e oferecendo risco, mas avaliar esse risco era complicado e os teleatendentes tinham dificuldade de distinguir entre os casos. Eles solicitavam informações, como espécie de árvore, diâmetro do troco, presença de raiz exposta, sinais de apodrecimento, etc. Essas informações, porém, dependiam exclusivamente dos dados fornecidos pelo solicitante. Um teleatendente comentou: “como vou saber se a árvore está mesmo com a raiz exposta? Se ela realmente tem um metro de diâmetro? Às vezes o solicitante fornece informações que indicam queda iminente, aí chega lá e não é nada disso”.

Outro grupo que oferecia problemas de interpretação para os teleatendentes eram os casos de “traumas” (Atendimento pré-hospitalar de trauma), mais especificamente os relativos a “quedas”. Os dois exemplos a seguir ilustram como as decisões podiam variar para a mesma questão. No primeiro caso, a chamada foi gerada para uma vítima que havia sofrido uma queda em uma escada. No segundo, a vítima, de 66 anos, havia sofrido uma queda dentro de casa. No primeiro, a vítima havia sofrido uma contusão na cabeça e uma chamada foi gerada. Quando questionados por que não haviam consultado o supervisor, os atendentes informaram que se tratava de uma ocorrência de trauma, mas que, se outra equipe estivesse de plantão, a consulta poderia ter sido feita, uma vez que outros supervisores poderiam questionar a possibilidade de socorro por terceiros. No segundo, a ocorrência não foi gerada, pois a vítima havia sofrido a queda no dia anterior. Ainda assim, o teleatendente solicitou a orientação do supervisor, que informou não se tratar de um caso de urgência. A solicitante foi instruída a entrar em contato com o Samu, mas o teleatendente nos informou que, se o atendimento fosse

realizado pela equipe da tarde, a ocorrência seria gerada, por envolver uma pessoa idosa.

Nas situações acima, os teleatendentes preferem consultar o supervisor, via telefone, para que a solicitação fique registrada, já que todas as ligações são gravadas e arquivadas. Quando isso não é possível e a consulta é feita pessoalmente, o atendente afirma, durante a ligação, que foi orientado pelo supervisor a não gerar a chamada. Essa medida tem como objetivo criar registros que servem como proteção contra possíveis responsabilizações sobre os desdobramentos de chamadas que não se tornam ocorrências geradas. Quando a corporação nega o atendimento ao solicitante e o caso resulta em prejuízos materiais ou pessoais, a vítima pode abrir uma ação por omissão de socorro. Em situações de acionamento pela Justiça, o CBMMG instaura um processo de sindicância para apurar as responsabilidades, e o atendente pode, inclusive, responder criminalmente pelo ocorrido. E por mais que estejam protegidos pelos registros das ligações que atestam os pareceres dados pelos supervisores às ocorrências, os teleatendentes se queixam da perda de tempo ao terem que consultar o supervisor em cada caso.

Essa medida de gravação e arquivamento de chamadas também é uma exigência significativa para o trabalho do supervisor. Nesses casos que resultam em processos de sindicância, o militar é acionado individualmente, o que prejudica sua carreira, além da possibilidade de responsabilização criminal. Porém, destaca-se que ao instruir os atendentes a encaminharem uma solicitação a uma equipe, os supervisores devem considerar o número de chamadas e de viaturas disponíveis, para evitar que todas sejam deslocadas ao mesmo tempo.

Assim, a falta de regras claras entre as equipes de militares acarretava dois tipos de problemas: o primeiro se refere à ausência de amparo legal para situações em que o atendimento é negado; o segundo diz respeito à própria atividade do teleatendente, que Clot (2006) define como atividade contrariada ou impedida. A necessidade de suspender seu atendimento, nas mais diversas situações, para consultar o supervisor, impede o trabalhador de colocar em ação o conhecimento prévio que adquiriu com a experiência e ainda o deixa à mercê de uma regra inconsistente e, por vezes, contraditória. As regras são necessárias em toda e qualquer atividade, mas a prescrição não pode atuar de forma a impedir a atividade, visto que ela deve ter a função de orientar e proteger, permitindo o exercício do trabalho de forma autônoma.

Há um impasse de dois gêneros distintos nisso: o dos teleatendentes e o dos supervisores. Cada teleatendente deve acrescentar à sua atividade as decisões do supervisor, lidando com a incerteza sobre quais situações específicas esse supervisor poderá autorizar ou não. A ação do supervisor passa, assim, a fazer parte das pré-ocupações dos teleatendentes. O teleatendente é obrigado a suspender as suas intenções, ou ações, para empreender somente uma ação subordinada à atividade do supervisor.

Mesmo com essas divergências, boa parte das chamadas são geradas sem consulta. Isso ocorre principalmente em casos considerados típicos, como atropelamentos e incêndios. Reconhece-se, todavia, que sempre existirão casos atípicos, tornando consultas ao supervisor uma necessidade constante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Cobom, os principais fatores relacionados ao adoecimento em *call centers* tradicionais não estão presentes. Entretanto, outros fatores da organização do trabalho são responsáveis pela rotatividade e pelo adoecimento dos funcionários. As regras do Cobom são, por vezes, contraditórias e se referem ao comportamento esperado dos teleatendentes. Essas regras carecem de orientações claras para a execução das tarefas, resultando no que os trabalhadores chamam de “falta de padronização”, que é um dos principais fatores de desgaste. Ademais, não há a autonomia necessária para desenvolver as atividades, forçando os teleatendentes a recorrerem aos supervisores, nas mais diversas situações.

Outro problema decorrente é a insegurança em relação aos casos que não são de competência dos bombeiros e nos quais existem divergências nas orientações fornecidas. Há uma divergência significativa entre as equipes de militares sobre quais solicitações podem gerar ocorrências. A consulta ao supervisor, em diversas situações, teve a finalidade de proteção contra as possíveis repercussões de um atendimento negado, o que não altera o fato de os trabalhadores se queixarem de interromper suas atividades a todo momento. Caso pudessem contar com regras mais claras, tais interpretações contraditórias não ocorreriam ou pelo menos seriam drasticamente reduzidas.

O sistema informatizado apresenta problemas na sua utilização, que acabam por demandar um tempo maior para o atendimento. Em algumas situações, o mesmo trabalho deve ser realizado duas vezes, por exemplo, ao ter que reescrever um endereço já registrado anteriormente.

As escalas de folga são insuficientes para o descanso efetivo. As regras dificultam que os trabalhadores se organizem para lidar com outras obrigações e demandas, como compromissos escolares e consultas médicas. O convívio social é prejudicado pela organização das escalas e alguns funcionários trabalham ininterruptamente nos feriados de Natal e Ano-Novo há quatro anos. O sistema da “seguidinha”, criado com a intenção de diminuir o absenteísmo, mostrou-se ineficaz e, ao contrário, pode contribuir para o agravamento dos quadros de adoecimento.

Vale ressaltar que, na primeira visita realizada a esse setor, houve a oportunidade de participar de uma palestra voltada para os teleatendentes em treinamento. Nessa ocasião, os atendentes estavam apreensivos com o início do trabalho, mostrando-se receosos em registrar um endereço incorreto, com dúvidas em relação à atividade e preocupação com o conteúdo da tarefa. Além disso, muitos já tinham consciência de que teleatendentes estavam adoecendo no *call center*.

Durante as observações, as apreensões dos novatos se mostraram justificadas, mas o conteúdo da tarefa não era a causa principal do adoecimento e da rotatividade. O trabalho no Cobom apresenta uma série de exigências que o tornam bem mais complexo e que podem explicar, em grande medida, o adoecimento físico e mental que vinha sendo identificado. Ao contrário do que é inicialmente demandado, grande parte do conhecimento dos trabalhadores sobre a atividade é adquirido na prática, ao lidar diretamente com a população. E esse conhecimento não pode e não deve ser ignorado.

De uma perspectiva pessoal, ao iniciar o trabalho de campo, eu acreditava que ninguém poderia trabalhar com um conteúdo tão dramático (no sentido teatral do termo) sem adoecer. À

medida que se desenrolavam as observações, realmente entendi o porquê de autores como Marx e Engels ([1846] 1989), Chasin (1999) e Politzer (1998) insistirem que a verdadeira ciência deve ser pautada pelo respeito ao objeto de estudo. Foi a realidade concreta que encontrei que me permitiu compreender o verdadeiro significado do “respeito ao objeto, sem pré-concepções”.

Assim, foi graças à aproximação da situação de trabalho, sem qualquer *a priori*, que descobri que, embora o conteúdo da tarefa tenha repercussões, ele não é, por si só, suficiente para explicar o adoecimento. A noção de que os civis apresentam uma “falta de preparo” para suportar esse conteúdo não passa de uma pseudoexplicação. A pesquisa revelou que a organização do trabalho na central de atendimento pode ser um fator determinante para o adoecimento e a rotatividade. Mais importante ainda, é exatamente por meio das competências adquiridas pelos atendentes ao realizarem suas atividades que a central funcionava bem na maior parte do tempo.

Outra ideia que surgiu no início da pesquisa e foi desmentida era a de que os teleatendentes eram vítimas da situação, sendo os militares vistos como opressores. No entanto, a equipe de militares também é afetada por essa organização do trabalho e enfrenta problemas bastante semelhantes. Se a organização do trabalho é adoecedora para os teleatendentes, ela também tem esse efeito sobre os militares.

Por fim, foi possível compreender que o trabalho realizado por teleatendentes e militares, apesar de todas as adversidades e constrangimentos, é baseado em extrema dedicação e zelo pelo principal “cliente”: a população da RMBH.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA, A. G. **Quando os bombeiros não chegam:** algumas contribuições da Psicologia do Trabalho para o entendimento dos acidentes com veículos operacionais de bombeiros na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- CANGUILHEM, G. **O normal e o patológico.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- CASTRO, I. S.; CAMPOS, N. A.; ASSUNÇÃO, A. A.; LIMA, F. P. A. Diferenças interindividuais em teleatendimento de emergências: explicitação por meio da entrevista de autoconfrontação. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 31, n. 114, p. 83-96, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/BkmCZYLtD6vHkzLJhGqhxFp/>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- CHASIN, J. Rota e perspectiva de um projeto marxista. **Ensaio Ad Hominem: Revista de Filosofia, Política e Ciência da História**, v. 1, n. 2, p. 9-81, 1999. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/chasin/ano/mes/rota.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- CLOT, Y. **A função psicológica do trabalho.** Petrópolis: Vozes, 2006.
- DANIELLOU, F.; LAVILLE, A.; TEIGER, C. Ficção e realidade do trabalho operário. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 17, n. 68, p. 7-13, 1989. Disponível em: [https://www.academia.edu/4217799/Fic%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_realidade\\_do\\_trabalho\\_oper%C3%A1rio\\_FRAN%C3%87OIS\\_DANIELLOU](https://www.academia.edu/4217799/Fic%C3%A7%C3%A3o_e_realidade_do_trabalho_oper%C3%A1rio_FRAN%C3%87OIS_DANIELLOU). Acesso em: 15 fev. 2025.
- DEJOURS, C. **A loucura do trabalho:** estudo de psicopatologia do trabalho. São Paulo: Cortez, 1987.
- ECHTERNACHT, E. H. Atividades de serviço e lesões por esforços repetitivos: relações mediadas por sistemas informacionais organizados sob princípios tayloristas. *In:* SZNELWAR, L. I.; ZIDAN, L. N. (org.). **O trabalho humano com sistemas informatizados no setor de serviços.** São Paulo: Plêiade, 2000.

- JACQUES, M. G. C. O nexa causal em saúde/doença mental no trabalho: uma demanda para a Psicologia. **Psicologia & Sociedade**, v. 19, Edição Especial 1, p. 112-119, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822007000400015>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- LE GUILLANT, L.; ROELEN, R.; BÉGOIN, J.; BÉQUART, P.; HAMSEN, M.; LEBRETON, F. A neurose das telefonistas. *In*: LIMA, M. E. A. (org.), **Escritos de Louis Le Guillant** – Da ergoterapia à psicopatologia do trabalho. Petrópolis: Vozes, 2006. Trabalho originalmente publicado em 1956.
- LHUILIER, D. **Cliniques du travail**. Paris: Érès, 2007.
- LIMA, M. E. A. A questão do método em psicologia do trabalho. *In*: GOURLART, I. B. (org.). **Psicologia Organizacional e do Trabalho**: teoria, pesquisa e temas correlatos. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.
- MARINHO-SILVA, A. **A regulamentação das condições de trabalho no setor de teleatendimento no Brasil**: necessidades e desafios. 2004. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1989. Trabalho originalmente publicado em 1846.
- MASCIA, F. L.; SZNELWAR, L. I. Diálogo e constrangimento do script na atividade de atendimento a clientes. *In*: SZNELWAR, L. I.; ZIDAN, L. N. (org.). **O trabalho humano com sistemas informatizados no setor de serviços**. São Paulo: Plêiade, 2000.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Anexo II da NR-17. Trabalho em teleatendimento/telemarketing. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-17-anexo-ii-teleatendimento-atualizado-2023.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

- OLIVEIRA, S.; JACQUES, M. G. C. Políticas e práticas de gestão e saúde: recortes sobre o trabalho de teleatendimento no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 31, n. 114, p. 63-72, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/9Wg93BMBn5Mpfj8BRvyHpgQ/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- PACHECO, V. G. **Gênero, saúde e trabalho**: fatores que interagem no desenvolvimento de L.E.R. em trabalhadores telefônicos. 2002. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.
- POLITZER, G. **Crítica dos fundamentos da psicologia**: a psicologia e a psicanálise. Piracicaba: Unimep, 1998.
- SZNELWAR, L. I.; MASSETI, M. Sofrimento no trabalho: uma leitura a partir de grupos de expressão. *In*: SZNELWAR, L. I.; ZIDAN, L. N. (org.). **O trabalho humano com sistemas informatizados no setor de serviços**. São Paulo: Plêiade, 2000.
- VENCO, S. Quando o trabalho adoecer: uma análise sobre o teleatendimento. **InterfaceHS**, v. 3, n. 3, p. 1-18, 2008. Disponível em: <https://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-1-2008-3.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- VILELA, L. V. O.; ASSUNÇÃO, A. A. Os mecanismos de controle da atividade no setor de teleatendimento e as queixas de cansaço e esgotamento dos trabalhadores. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 4, p. 1069-1078, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/FKbtPKMkf3SY63XPbq9NkDF/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2025.

Capítulo 4

**Discrecionariedade como mecanismo  
de estigma dos destinatários da  
política criminal de combate às drogas**

Andressa Vidal Matias e Jane Noronha Carvalhais

## INTRODUÇÃO

A política de combate à utilização de substâncias entorpecentes é um desafio mundial, sendo influenciada diretamente pelo contexto histórico, político, social e econômico em que foi concebida. Por esse motivo não existe um modelo uniforme de política pública de combate às drogas, sendo possível transitar entre o modelo de utilização irrestrita e o de proibição máxima.

Ao longo da história, o Brasil adotou dois modelos: o sanitário e o bélico. O primeiro possui enfoque na área sanitária, com a implementação de políticas públicas de tratamento dos usuários e a gestão dos impactos epidemiológicos. Em contraste, o segundo modelo consiste na adoção de uma política criminal repressora, que adota o medo e a violência como instrumentos de política pública ao impor sanções criminais para coibir a utilização de substâncias entorpecentes.

O atual regime jurídico adota o segundo modelo, criminalizando tanto o uso quanto a comercialização dessas substâncias. Para tanto, o legislador escolheu um instrumento normativo que garante a aplicação casuística do regulamento proibitivo: a discricionariedade, que concede ao juiz um espaço decisório.

Sob essa perspectiva, o presente trabalho procurou abordar a discricionariedade normativa como um mecanismo estratégico de estigma e controle dos destinatários da política criminal brasileira de combate às drogas, sua compatibilidade com o Estado democrático de direito e os motivos pelos quais o Estado brasileiro mantém o modelo bélico de guerra às drogas.

Para isso, realizou-se discussão acerca do conceito de discricionariedade, da análise normativa da política criminal de combate

às drogas conforme a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Brasil, 2006), e da discricionariedade como mecanismo de manipulação da identidade deteriorada, procurando fomentar uma reflexão acerca da irracionalidade da discricionariedade na lei de combate às drogas em um Estado que se propõe a ser democrático de direito. Por fim, buscou-se identificar a compatibilidade do modelo adotado com a origem do conceito de política pública e a participação do Poder Judiciário em sua implementação.

Conforme vasta bibliografia (Carvalho, 2016; Valois, 2021), a política criminal de combate às drogas no Brasil é um dos principais responsáveis pelo encarceramento em massa nas unidades prisionais do país. Nesse contexto, acredita-se que analisar e compreender os fatores determinantes desse fenômeno poderá contribuir para a superação dos impactos negativos da política pública vigente e permitirá identificar sua conformidade com o Estado democrático de direito.

Com relação à metodologia, adotou-se uma investigação do tipo exploratória e bibliográfica, com o objetivo de abordar o problema de maneira crítica e analítica, compreendendo suas diversas particularidades. Essa abordagem buscou provocar a reflexão acerca do tema proposto, sob a ótica teórica da criminologia crítica.

## **DISCRICIONARIEDADE**

Viver em sociedade envolve tomar decisões que tenham como objetivo estabilizar o modo de vida ou que visem resolver problemas existentes. Para isso, são usados mecanismos que norteiam essas escolhas, dentre os quais se pode identificar a discricionariedade.

A origem do conceito de discricionariedade está vinculada à experiência despótica do Estado absolutista, que levou à necessidade de superar o autoritarismo e de construir um espaço legítimo para a tomada de decisões, em que a própria lei autorize o juízo de conveniência e oportunidade, de forma fundamentada, às suas finalidades. Dessa forma, contextos históricos, políticos, sociais e econômicos interferem fortemente em sua aplicação prática (Streck, 2017).

Com essa premissa, o conceito de discricionariedade influencia diversos setores sociais, incluindo o jurídico, a segurança pública, o político e a gestão pública. A discricionariedade, portanto, se vincula ao poder de decidir algo e de escolher uma opção legalmente prevista.

Em âmbito jurídico, o estudo da discricionariedade é comumente difundido sob o aspecto administrativo, sobretudo no poder de decisão do administrador e do conteúdo dos atos administrativos, objetivando aferir a legalidade e a legitimidade. Nessa seara, os atos administrativos discricionários dão uma margem de escolha vinculada às opções previstas em lei (Lazari; Aparecido, 2020).

Apesar do protagonismo do conceito de discricionariedade sob o viés administrativo, em contraposição ao princípio da legalidade, o legislador incluiu a discricionariedade como mecanismo na aplicação da Lei de Drogas.

Considerando a natureza das sanções impostas, o princípio da legalidade orienta a formulação e a aplicação das leis penais, exigindo que a legislação penal seja objetiva, clara e taxativa, de modo que conceitos indefinidos e abertos devem ser rechaçados.

Em estudo acerca do garantismo penal, Luigi Ferrajoli denomina como princípio da legalidade estrita o pressuposto de uma técnica legislativa específica, que visa excluir, conquanto arbitrárias e discriminatórias, as convenções penais referidas não a fatos, mas diretamente a pessoas (Ferrajoli, 2002).

A inobservância da legalidade penal pode ter reflexos deletérios ao permitir a utilização da discricionariedade normativa como baliza legal sancionatória, perpassando pela escolha de quem deve ser perseguido pelo poder estatal.

A análise da política brasileira de combate ao uso de substâncias entorpecentes revela que os parâmetros legais da atuação discricionária acarretam escolhas intencionais, de forma que a discricionariedade é utilizada como um instrumento de discriminação social.

Nesse viés, a discricionariedade se assemelha à arbitrariedade, uma vez que favorece a escolha em setores sociais distintos de quem deve ser perseguido e quem detém o poder de decisão (Valois, 2021).

Embora a discricionariedade na política pública de combate às drogas e a discricionariedade administrativa compartilhem, abstratamente, um objetivo comum de materializar e de proteger o interesse público, na prática, o que se verifica é a proteção dos interesses de uma sociedade hierárquica.

A discricionariedade confere autonomia ao julgador, permitindo que ele não apenas tome decisões sobre os fatos, mas também sobre quem as pessoas são e como suas individualidades podem ser acolhidas ou rejeitadas.

Ferrajoli se refere à “autonomia do juiz” como poder judicial de disposição, enfatizando que, depois do fato, o juiz pode integrar o pressuposto legal com valorações ético-políticas de natureza discriminatória. O autor destaca que, nos modernos ordenamentos democráticos caracterizados como “Estados de Direito”, há uma ilegitimidade política estrutural do poder à disposição do juiz e das decisões que ele toma (Ferrajoli, 2002).

A discricionariedade, quando utilizada como instrumento de política criminal de combate às drogas, existe sob o manto das normas constitucionais e de Direitos Humanos, o que exige um estudo da conformidade das balizas apresentadas pela legislação e do objetivo de realmente proteger o interesse público.

Assim, é fundamental estudar a compatibilidade do modelo legislativo de combate ao uso de drogas, que recorre à discricionariedade como instrumento legislativo e judicial, com o Estado democrático de direito instituído pela Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988).

## **POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA DE COMBATE ÀS DROGAS**

A criminalização é uma escolha política que norteia decisões confirmatórias. Isso significa que, em qualquer situação conflituosa, a solução punitiva é somente uma das possíveis alternativas (Zaffaroni; Pierangeli, 2021).

Por mais que não exista um modelo uniforme de política pública de combate às drogas, o Brasil, em decorrência de influências internacionais, e, sobretudo, da experiência

norte-americana, escolheu adotar a solução punitiva, mesmo não sendo a única opção existente.

Ao longo dos anos, o regime jurídico de vedação de substâncias entorpecentes sofreu alterações em decorrência do contexto político e social da época. Por sua vez, a literatura demonstra que, desde o início do último século até a atualidade, o modelo brasileiro de combate ao uso e ao comércio de substâncias entorpecentes transitou entre o modelo sanitário e modelo bélico.

No modelo sanitário, as autoridades de saúde, policiais e judiciárias exercem funções contínuas, aproveitando de saberes e técnicas higienistas, para as quais as barreiras alfandegárias são instrumentos estratégicos no controle de epidemias e na formulação da política criminal. O usuário de drogas, seja ele dependente ou experimentador, é visto como um doente que precisa de tratamento em vez de punição (Batista, 1997).

Segundo Batista (1997), o modelo sanitário foi predominantemente adotado no Brasil entre 1914 e 1964, tendo início com a assinatura do protocolo suplementar da Conferência Internacional do Ópio em Haia, mas perdendo espaço em 1964 devido ao contexto político da época.

Em 1964, houve a consolidação da doutrina da segurança nacional e a incorporação do conceito de inimigo interno, fatos que, aliados ao contexto internacional, culminaram na adoção de uma política pública de combate às drogas de natureza bélica, permanecendo em vigor até os dias atuais, respaldada pela Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988) e pela Lei nº 11.343 de 2006 (Brasil, 2006), denominada de política pública de guerra às drogas (Batista, 1997).

Em sua pesquisa acerca do modelo de combate às drogas, Salo de Carvalho (2016) identificou a associação desse modelo à ideologia da defesa social, juntamente com a militarização e a ideologia da segurança nacional, que legitimam a criminalidade e seus estereótipos com a lógica de “Lei e Ordem”.

O modelo bélico objetiva a erradicação da utilização de substâncias entorpecentes como política pública de segurança e impõe sanções penais àqueles que não se adequem ao modelo adotado, rotulando-os como inimigos do Estado e conferindo tratamento jurídico criminal extremamente severo.

Analisando a formação do regime internacional relativo à temática, Luís Carlos Valois destaca que o Brasil segue uma política externa alinhada às diretrizes norte-americanas, tanto nos âmbitos comerciais quanto nos morais, o que culminou na escolha bélica para política pública de combate às drogas (Valois, 2021).

Atualmente, a Lei nº 11.343 (Brasil, 2006) – ao definir crimes e ao prescrever medidas para prevenir o uso indevido, bem como normas para reprimir a produção não autorizada – é o principal instrumento normativo que regula a política pública de combate às drogas, incluindo a normatização do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad).

Dentro da perspectiva da política bélica, observa-se uma escolha política de apego à punitividade, pois mantém a criminalização do porte para uso pessoal e carece de precisão para diferenciar a conduta do traficante e do usuário. Além disso, impõe o aumento da pena mínima do crime de tráfico, de três para cinco anos, tratando-o com mais rigor do que a lei anterior (Carvalho, 2016).

O regime jurídico sancionador do crime de tráfico e do uso de substâncias entorpecentes é absolutamente diverso. Ao usuário, são impostas medidas descarcerizadoras, tais como advertência, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento (Brasil, 2006). Em contrapartida, o delito de tráfico possui pena privativa de liberdade que varia entre cinco a quinze anos, sendo constitucionalmente equiparado a crime hediondo, o que implica regras de cumprimento de pena extremamente severas (Brasil, 1988, 2006).

Apesar de o regime jurídico sancionador ser absolutamente diverso, o legislador optou por inserir na Lei nº 11.343/2006 (Brasil, 2006) tipificações abstratas e semelhantes para caracterizar as condutas do traficante e do usuário.

A tipificação do porte para uso próprio está prevista no art. 28 da Lei nº 11.343/2006 (Brasil, 2006), enquanto a tipificação do tráfico de drogas encontra previsão no art. 33 da mesma lei. Ambos os dispositivos apresentam vetores hermenêuticos abertos e balizas legislativas discricionárias:

Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: [...].

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: [...] (Brasil, 2006, [n. p.]).

É importante notar que todos os verbos utilizados na elaboração dos estudos mencionados refletem uma generalização do texto, demonstrando a preocupação do legislador em dizer que a posse de drogas em desacordo com a legislação é suficiente para exclusão da necessidade de se provar qualquer desígnio do possuidor. Isso denota que o direito penal está sendo usado como medida de polícia, o que afasta completamente a legislação penal da ideia de garantia contra o poder punitivo do Estado (Valois, 2021).

Conforme Andrade (2010), essa realidade resulta na construção de um sistema penal que legitima a criação de inimigos da sociedade, escolhidos na pobreza, na exclusão e na droga, sedimentado na edificação social da criminalidade centrada na ilegalidade dos bens e dos corpos.

Em um contexto de marginalização social, desemprego e desigualdade, é possível identificar a perversidade legislativa da política criminal de combate às drogas ao instrumentalizar corpos através da discricionariedade normativa, objetivando camuflar, sob o manto da legalidade, uma política pública discriminatória. O resultado dessa generalização é a crescente repressão policial e o encarceramento massivo de pessoas pretas, periféricas e pobres.

De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional, entre janeiro e junho de 2022, as prisões decorrentes da lei de combate às drogas (Lei nº 11.343/2006) foram responsáveis por, aproximadamente, 27% das pessoas encarceradas no Brasil (Deppen, 2022). Valois destaca que

[...] a guerra às drogas é extremamente seletiva, escolhendo guetos e as favelas como locais de batalha, não obstante o uso e o comércio de drogas

se darem em todos os setores da sociedade (Valois, 2021, p. 632).

Assim, verifica-se a adoção de uma política pública incoerente, inócua a qualquer objetivo socialmente legítimo e que, na verdade, apresenta mais danos do que benefícios. Portanto, é imprescindível analisar o escopo manipulatório na escolha do modelo adotado.

### **DISCRICIONARIEDADE COMO MECANISMO DE MANIPULAÇÃO DA IDENTIDADE DETERIORADA**

Em sua análise sobre criminologia crítica, Alessandro Baratta destaca que, em sociedades desiguais, há uma relação proporcional entre a desigualdade e a necessidade de um sistema de controle social repressivo, que é implementado através do direito penal burguês. Esse direito atua como um instrumento de produção e de reprodução das desigualdades, conservando a hierarquia social e as relações de subordinação e exploração do homem pelo homem (Baratta, 2022).

No mesmo sentido, Vera Regina Pereira de Andrade (2010) identifica a criminalização instrumental da pobreza e destaca a relação entre a desordem e a criminalidade, baseadas no controle penal contemporâneo, que produz assepsia social sob a justificativa do controle de riscos ou da ameaça do crime, focando no controle de grupos rotulados como desordeiros e perigosos.

O que se verifica no sistema de criminalização é a instrumentação do indivíduo e de seu corpo para alcançar um objetivo maior, por meio de um discurso que se revela um verdadeiro engodo social e sob o pretexto de proteger o interesse comum

e a sociedade, mas que, na realidade, visa à manutenção da estrutura social vigente.

A criminalização de determinadas condutas consiste em uma qualidade atribuída através de processos de definição realizados pelas instâncias oficiais, em que a criminalidade e o desvio resultam de técnicas de definição no interior do mecanismo ideológico reprodutivo da realidade social (Baratta, 2022).

Nesse contexto, Baratta (2022) menciona a definição de Karl Liebknecht sobre a “justiça de classe”, que sugere que apenas metade da sociedade, composta pelas classes médias e altas, produz seus juizes, enquanto esses frequentemente julgam indivíduos provenientes da outra metade, a classe proletária.

No mesmo sentido, Shecaria (2014) destaca a existência de um sistema penal que se opõe à estrutura da sociedade, revelando uma estrutura burocrática, em que as sanções são impostas por uma autoridade externa e vertical, que pertence a um mundo diferente do acusado.

Tal recorte estrutural implica incompreensão mútua entre a perspectiva jurídica e a realidade do julgador e do acusado; uma inconsistência agravada pela utilização da discricionariedade como baliza legal interpretativa, pois envolve elementos políticos, sociais, pessoais e econômicos que, em um contexto de extrema desigualdade, funcionam como um mecanismo de manipulação de uma identidade socialmente deteriorada.

Em estudo sobre a criminologia crítica, Shecaria (2014) define identidade como o reconhecimento derivado da inserção do indivíduo em seu contexto social através do compartilhamento de ideias pessoais em um processo interativo com um grupo.

Exigem-se, portanto, pressupostos mínimos para a construção da identidade de cada indivíduo, garantindo que as possibilidades de interação pessoal e social não sejam restringidas. Não é possível pensar na construção de identidades quando elas são deterioradas pela fome, pela ausência de oportunidades equânimes, pela violência estrutural e pelo abandono social.

Por isso, em sociedades desiguais, nas quais não são assegurados direitos mínimos para cada ser humano viver com dignidade, aceitar elementos legislativos penais discricionários resulta em uma manipulação perversa de suas identidades.

Os dados de uma pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar revelam que, em 2022, cerca de 33,1 milhões de brasileiros enfrentavam insegurança alimentar grave, sem acesso diário à comida (Rede Penssan, 2022).

Nesse cenário desumano de fome e miséria, utilizar aspectos sociais e pessoais como balizas discricionárias para incidência de qualquer sanção penal é deteriorar corpos e cercar a efetiva possibilidade de concretização da identidade de cada ser humano.

A criminalização de condutas relacionadas ao uso e ao tráfico de substâncias consideradas entorpecentes integra esse processo de deterioração da identidade dos indivíduos, pois, ao empregar elementos políticos, sociais, pessoais e econômicos para distinguir entre usuários e traficantes, intensifica a manipulação e a instrumentalização dos corpos.

Conforme Shecaria, a política pública sancionatória de guerra às drogas representa uma máquina despropositada de causar dor:

O sistema penal continua sendo uma máquina para produzir dor inutilmente. A execução da pena produz um meio de coação, de sofrimento, de dor moral e física para o condenado e sua família. É estéril, pois não o transforma (Shecaria, 2014, p. 311).

Diante disso, pode-se supor que a presença de tais balizas discricionárias – a existência de uma justiça de classe e de uma política pública segregatória, e a manipulação da identidade socialmente deteriorada – consistem em um meio para a manutenção das relações de subordinação e exploração do homem pelo homem.

### **IRRACIONALIDADE DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA NO COMBATE ÀS DROGAS EM UM ESTADO QUE SE PROPÕE DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Após um longo período ditatorial, a Constituição da República consolidou a democracia e constituiu o Estado democrático de direito (Brasil, 1988). Esse é um Estado governado democraticamente, onde há limitação do poder estatal, respeito aos direitos e garantias fundamentais, à liberdade e à dignidade da pessoa humana.

Esse contexto constitucional implica que todo cidadão tem o direito de viver em um Estado em que haja o comprometimento comunitário com a redução das desigualdades, um Estado que ofereça oportunidades a todos, que permita que todo cidadão possa se expressar plenamente, sem limitações e sanções sobre seus corpos por causa de suas identidades, e que impeça que estas se tornem instrumento de uma política construída para manter os privilégios de determinado grupo.

Ao estudar a política de drogas brasileira, Valois (2021) destaca que o Estado democrático de direito não pode ser confundido com a observância cega ao direito formal, especialmente quando há previsão de defesa da propriedade, do consumo e do livre comércio. Faz-se, portanto, necessária a discussão acerca da racionalidade das normas, sob pena de abandonar o *status* de ciência para torná-las meros arbítrios.

Por sua vez, a Lei nº 11.343/2006 (Brasil, 2006) utiliza conceitos vagos e discricionários para distinguir a tipificação da conduta do porte para uso pessoal e para o tráfico de drogas, sendo guiada por fatores interpretativos como natureza, quantidade, local, condições da ação e circunstâncias pessoais e sociais.

Art. 28. § 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente (Brasil, 2006, [n. p.]).

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, com imensa discrepância de renda entre os seus cidadãos; desigualdade esta intensificada entre a população preta e a população branca. Segundo indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicados em 2020 – voltados à análise das condições de vida da população, notadamente ao padrão de vida e à distribuição de renda –, o rendimento domiciliar *per capita* médio da população preta ou parda, ao longo do período compreendido entre 2012 e 2019, permaneceu em cerca de metade do observado para a população branca. Em 2019, esse rendimento foi de R\$ 981,00 para a população preta e parda e R\$ 1.948,00 para a população branca (IBGE, 2020).

Sob esse cenário extremamente desigual, criou-se uma ilusão social de proteger a coletividade através de tipificações criminais, decorrente de um maniqueísmo criminal exacerbado, que reforça a mentalidade de “Nós contra o Outro” e promove uma relação com a problemática criminal extremamente moralizada (Andrade, 2010).

Dessa maneira, percebe-se que a visão instrumental e superficial das tipificações penais, junto à discricionariedade e à subjetividade normativa previstas na Lei nº 11.343 de 2006 (Brasil, 2006), consistem em instrumentos legitimadores de arbítrios, materializados, também, pelo Poder Judiciário.

Dentre os Poderes estabelecidos na Constituição, coube ao Poder Judiciário a guarda da constituição, conferindo-lhe os deveres de atribuição de uma identidade, um nome e uma personalidade a cada um dos destinatários de direitos, de aferir a parcela de garantias que cada um tem direito e, principalmente, de identificar o montante que não vem sendo devidamente implementado (Lazari, 2022).

No âmbito do garantismo penal e do papel do Poder Judiciário na esfera penal, Ferrajoli (2002) enfatiza que este se configura, em relação aos outros poderes do Estado, como um contrapoder, exercendo controle sobre a legalidade ou a validade dos atos legislativos e defendendo os direitos fundamentais dos cidadãos contra as lesões ocasionadas pelo Estado. Portanto, é função do Poder Judiciário limitar o poder punitivo do Estado e proteger os direitos fundamentais.

Sob o contexto de adoção de uma política pública bélica de combate às drogas, em que a subjetividade e a discricionariedade atuam como instrumentos normativos, e cabendo ao Poder Judiciário dar a última palavra sobre quem serão

as pessoas selecionadas pelo sistema criminal, é possível identificar um ciclo seletivo e discriminatório.

Em uma pesquisa produzida pela Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro, que teve como objetivo analisar as justificativas contidas nas sentenças judiciais por tráfico de drogas, foram identificadas diversas circunstâncias sociais frequentemente mencionadas pelos juízes, como: (i) réu possui baixo poder aquisitivo; (ii) réu não possui comprovação de fonte de renda; (iii) réu não possui emprego formal; (iv) juiz entende que o réu tem sua atividade laborativa na criminalidade; (v) réu possui emprego ou fonte de renda comprovada; (vi) juiz afirma inexistirem elementos nos autos capazes de possibilitar a análise das circunstâncias sociais ou (vii) outro motivo (DPRJ, [s. d.]).

Esses dados revelam um ciclo socialmente prejudicial, disfarçado como uma política pública construída em prol da coletividade, na qual a discricionariedade consiste em uma ferramenta incluída pelo legislador e chancelada pelo Poder Judiciário, resultando em discriminação e dano social.

Esses arbítrios são naturalizados pela sociedade, entorpecida pela utilização intencional do medo por parte da política e da mídia, tornando-se um instrumento que paralisa a capacidade crítica dos cidadãos, que se rendem diante dos arbítrios para atingir uma falsa sensação de segurança.

Ao relacionar o papel do medo, da mídia e da expansão do controle penal, Vera Regina Pereira Andrade (2010, p. 7) identifica uma equação: “aumento e alarme (midiático) da criminalidade = medo e insegurança = demanda por segurança = expansão do controle penal”.

Além do efeito paralisante na sociedade, para Rondelli (2000), a mídia desempenha uma importante função na produção de discursos sobre a violência, pois quando se apropria, divulga, espetaculariza, sensacionaliza ou banaliza os atos violentos, está atribuindo-lhes um sentido que, ao circular socialmente, induz práticas relacionadas à violência.

Para Valois (2021), o pânico e o sentimento de terror são fatores de coesão, enquanto a irracionalidade é um instrumento de agregação, existentes sob um regime jurídico que se coloca como distribuidor de justiça e utiliza a discricionariedade como ferramenta legal.

Atualmente, observa-se o encarceramento majoritário de pessoas pretas, pobres e periféricas, assim como um número massivo de morte de jovens supostamente envolvidos em atividades criminosas. Esses dados evidenciam a irracionalidade da discricionariedade legislativa da lei de combate às drogas em um Estado que se declara democrático de direito.

As informações mais recentes divulgadas no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2022) demonstram que o percentual de pessoas pretas e pardas na análise de vítimas de intervenções policiais é expressivamente majoritário, representando 84,1% de todas as vítimas com raça/cor identificadas.

Sobre isso, Valois (2021) argumenta que uma política pública comumente denominada de “guerra às drogas” consiste, na verdade, em uma criminalização arbitrária de certas relações que o ser humano estabelece com algumas substâncias. No entanto, o autor destaca que as drogas não morrem, não levam tiros e não são encarceradas, demonstrando que o termo “guerra às drogas” revela a face exclusivamente desumana de uma guerra contra pessoas.

À medida que se pretende avançar na execução de um projeto democrático de Estado, torna-se indispensável remodelar políticas públicas, inclusive em segurança, de modo a atender às demandas de diversos grupos por reconhecimento (Moureira, 2022).

Sob essa perspectiva, em um Estado que se propõe democrático de direito, fundamentado no respeito e na valorização das potencialidades de cada ser humano, é inadmissível a utilização de uma política criminal de combate às drogas que seja violenta, discricionária e seletiva.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção de uma política pública de combate às drogas é um grande desafio e exige uma solução interdisciplinar, pois envolve múltiplas áreas, de natureza social, familiar, médica, educacional e científica.

Entretanto, não é possível ignorar a complexidade do problema, apresentando soluções superficiais e inócuas, que, talvez, sejam até perversas, apenas para fingir prestar contas a uma sociedade inebriada pelo medo.

As relações sociais são complexas, e a utilização de substâncias entorpecentes seguiu o mesmo caminho trilhado pela história de evolução das sociedades, seja quanto à utilização do ópio, do álcool ou de outras drogas. O que se altera ao longo da história são as políticas públicas adotadas para contenção do uso dessas substâncias.

As normas constitucionais são parâmetros impositivos de construção de qualquer política pública. Por isso, não se

pode falar em política pública sem relacioná-las ao desenvolvimento e ao bem-estar social, conforme estruturado no modelo constitucional, nos fundamentos (art. 1º), nos objetivos fundamentais (art. 3º), nos direitos fundamentais (art. 5º), nos direitos sociais (art. 7º) e nos princípios da ordem econômica (art. 170) (Mendes, 2020).

Atualmente, o Estado brasileiro optou por uma política de criminalização de determinadas drogas, caracterizando uma política pública bélica baseada em uma lei que utiliza expressões genéricas, balizas discricionárias e aspectos pessoais e sociais para infligir sua sanção encarceradora.

Fala-se em uma política pública bélica, pois o que se estabeleceu, na prática, foi a criminalização da pobreza, a produção e a reprodução das relações de desigualdade existentes. A discricionariedade normativa funciona como um mecanismo estratégico de estigma e controle dos indivíduos alvos da política criminal brasileira de combate às drogas, confundindo-se com o conceito de arbitrariedade.

A Lei nº 11.343/2006, em seu art. 28, § 2º, dispõe que os elementos que irão determinar quem será selecionado pelo sistema como usuário ou traficante serão definidos pela interpretação do julgador acerca da natureza, da quantidade da substância, das condições da ação, das circunstâncias sociais e pessoais, da conduta e dos antecedentes do agente (Brasil, 2006).

O legislador apresenta balizas discricionárias em absoluta contraposição aos objetivos do direito penal de limitar o poder do Estado para proteger os cidadãos de arbitrariedades, agindo como um escudo contra esses abusos.

No entanto, em uma sociedade extremamente desigual, a Lei de Drogas só funciona como um mecanismo estratégico de estigma e conservação da hierarquia social de subordinação, manipulando uma identidade que já está socialmente deteriorada.

Será que o crack, usualmente utilizado por pessoas com poucos recursos financeiros, pode ser fundamento idôneo para a subsunção da conduta do delito de tráfico, já que a Lei menciona a natureza da droga? A falta de um emprego formal pode ser um elemento indicativo de tráfico, já que a Lei menciona condição social? Será que morar em bairros periféricos, em que o poder ostensivo identifica o local como área de comercialização, é indicativo da traficância? Lastreada na discricionariedade normativa da Lei de Drogas, as respostas a essas perguntas tendem a ser afirmativas, tendo em vista os conceitos abertos, sociais e pessoais, eleitos pela Lei e chancelados pelo Poder Judiciário.

Em paralelo às disposições legislativas, identifica-se a participação do Poder Judiciário na legitimação de uma política discriminatória, que instrumentaliza corpos visando à manutenção de interesse econômico e político. É o Poder Judiciário que confere uma presunção absoluta ao depoimento de um policial, em detrimento ao do acusado e da ausência de outros elementos fáticos; é o Poder Judiciário que descarta prova derivada de uma conduta ilegal e, em última instância, define quem será considerado traficante e quem será usuário.

Como consequência dessa política pública discricionária, tem-se o encarceramento majoritário de pessoas pretas, pobres e periféricas, um número massivo de mortes de jovens supostamente envolvidos em atividades criminosas e a crescente violência conexa.

Esse cenário alarmante, no qual a lei penal é usada como medida discriminatória, existe sob a vigência de um Estado democrático de direito, o qual deveria se basear na equidade, na garantia de direitos, na dignidade e no respeito mútuo, que demanda a elaboração de políticas públicas direcionadas à materialização das normas constitucionais.

As políticas públicas devem ser elaboradas em prol dos interesses sociais, em estrita observância à Constituição e tendo como norte a proteção aos direitos e garantias fundamentais. Por isso, não é possível replicar políticas públicas sem considerar a realidade brasileira, respeitando as suas especificidades culturais, históricas, sociais, econômicas e políticas.

A cientificidade é um elemento essencial de qualquer política pública, de modo que pesquisas, estudos científicos e investimentos educacionais são imprescindíveis para qualquer ação planejada pelo Estado. Caso contrário, o conceito de políticas públicas se afastará de suas origens e se tornará um mero mecanismo de legitimação de arbitrariedades, sobretudo quando são implementadas através da legislação penal.

Não se pode admitir a construção de uma política pública que não esteja embasada em dados científicos e alinhada ao modelo constitucional de construção de sociedade justa e igualitária, em que a dignidade da pessoa humana deve ser o escopo de todas as decisões.

No entanto, no que concerne à política pública de combate às drogas, esta é predominantemente associada à segurança pública e ao combate à criminalidade, dissociada de estudos verticais acerca da racionalidade do sistema repressor adotado e distante do modelo constitucional.

Portanto, sob o contexto de um Estado que se diz democrático de direito, a ausência de cientificidade e racionalidade exige uma revisão imediata da política pública de proibição do uso de substâncias entorpecentes. É necessário considerar a sua complexidade e a interdisciplinaridade desse tema, com a implementação de políticas públicas efetivas que estejam em conformidade com as disposições constitucionais, sempre condicionadas a estudos científicos e acadêmicos que comprovem o real benefício social, devendo ser afastada qualquer baliza discricionária lastreada em aspectos subjetivos, sociais, pessoais, econômicos ou políticos.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, V. R. P. Horizonte de projeção do controle penal no capitalismo globalizado neoliberal. *In*: ABRAMOVAY, P. V.; BATISTA, V. M. (org.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- BATISTA, N. Política Criminal com derramamento de sangue. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 5, n. 20, p. 129-146, 1997.
- BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). Acesso em: 15 abr. 2023.
- CARVALHO, S. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei nº 11.343/06. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DPRJ). **Relatório Final**: Pesquisa sobre as sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: DPRJ, [s. d.]. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/23d53218e06a49f7b6b814afbd3d9617.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (Depen). **Levantamento Nacional de informações penitenciárias**: período de Janeiro a Junho de 2022. [S. l.]: DEPEN, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?eyJrIjoiY2Q3MmZlNTYtODY4YiooY2Q4LWFIZDUtZTcwOWI3YmUwY2IyIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQoNGMtNDNmNyosMWYyLTRI0GRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 10 abr. 2023.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**, ano 16. São Paulo: FBSP, 2022. ISSN: 1983-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/05-anuario-2022-letalidade-policia-l-cai-mas-mortalidade-de-negros-se-acentua-em-2021.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

LAZARI, R. D. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

LAZARI, R. D.; APARECIDO J. D. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

MENDES, A. Processo legislativo e políticas públicas. *In*: FARIA, E. F. (org.). **Políticas públicas no estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

MOUREIRA, D. L. O Enfrentamento da Violência contra a pessoa transexual como compromisso democrático para uma segurança pública emancipatória. *In*: BARROS, L. A. B. (org.). **Insegurança Social, Prisões e Violência**: Desafios à Segurança Pública Emancipatória. Curitiba: CRV, 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (Rede Penssan). 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19. **Rede Brasileira de Pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/20-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 15 abr. 2023.

RONDELLI, E. Imagem da violência e práticas discursivas. *In*: PEREIRA, C. A. **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000.

SHECARIA, S. S. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2014.

STRECK, L. **Hermenêutica e jurisdição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

VALOIS, L. C. **O direito penal da guerra às drogas**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

ZAFFARONI, E. R.; PIERANGELI, J. H. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Eixo II

**VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE  
E CONTROLE SOCIAL**

Capítulo 5

**Noticiário sobre criminalidade e  
amplificação do medo do crime  
violento em Belo Horizonte (MG)**

Fernanda Leonel Santos e  
Júnia Fátima do Carmo Guerra

## INTRODUÇÃO

A influência do fenômeno da criminalidade na vida das pessoas ultrapassa questões ligadas a vitimizações anteriores, testemunhos de delitos ou qualquer outra análise meramente objetiva da violência. O medo de ser vítima de um crime é um sentimento subjetivo que pode alterar rotinas, despertar ansiedades e, até mesmo, redefinir processos de integração social ou a percepção do espaço público. Pelo medo do crime, são trabalhadas reações como a redução de risco pessoal ou a fortificação de propriedades (Skogan, 1999), que acabam se transformando, na prática, na evitação de determinadas ruas ou bairros, na exclusão de tipos raciais ou sociais baseados em estereótipos e no investimento em equipamentos de segurança, para citar apenas alguns exemplos. O medo do crime pode, também, fortalecer o apoio a políticas de controle social formal, como as prisões, ou incentivar políticas públicas cada vez mais punitivas, tudo isso movido por uma visão subjetiva da criminalidade.

Como destacam Rodrigues e Oliveira (2012), o medo do crime e o seu enfrentamento se tornaram uma preocupação pública, sendo aquele já evocado como problema social e objeto de manipulação política. O tema, entretanto, só foi alvo de produção científica mais robusta por volta de 1960. No Brasil, as pesquisas começaram apenas por volta de 1980 e, como aponta Caminhas (2010), prevalecia a convicção, mais ou menos consensual, de que o medo do crime era apenas uma consequência trivial da criminalidade. Assim, supunha-se que as estratégias para controlar a violência seriam, concomitantemente, estratégias para controlar o medo.

Esse entendimento, porém, mudou, como observado por Warr (2000), a partir de vários estudos que indicavam que a

vitimização real das pessoas não correspondia à percepção de risco ou ao medo do crime relatado. Da mesma forma, o perfil das pessoas mais vitimizadas não coincidia, necessariamente, com as que mais relatavam medo (Garofalo, 1981). Portanto, embora a insegurança pudesse estar relacionada às taxas de criminalidade, não poderia ser considerada mera função de tais indicadores (Warr, 2000; Zedner, 2002 *apud* Caminhas, 2010).

Atualmente, a literatura explora diferentes causas germinadoras e condicionantes do medo do crime. Aqui, destacaremos a influência da imprensa como preditora desse medo (Cohen, 2002; Gorita, 2003; Pastana, 2007; Penedo, 2003; Rodrigues, 2017; Rolim, 2006; Souza, 2018). O medo do crime pode ser compreendido como uma representação social do meio, ou seja, ele é uma forma de interpretar, pensar e proporcionar sentido para a realidade. A imprensa, nessa linha, atua como uma das principais produtoras de realidades sociais, sendo a primeira moldura pública de referência para, por exemplo, entender problemas relacionados ao crime e ao seu controle (Rodrigues, 2017).

Isso ocorre porque a imprensa mediatiza o conhecimento das realidades que não se conhece e, dessa forma, abre brechas para interpretações e destaques a determinados aspectos (Sousa, 2000) que contribuem para o entendimento do mundo. Ela recorta e apresenta uma realidade (Rolim, 2006) que em muito pode influenciar o medo do crime, principalmente pela forma como os veículos de comunicação retratam a realidade criminal. Ao focar em determinados eventos, os veículos de comunicação oferecem interpretações de como o fenômeno da criminalidade deve ser entendido. Como reforça Bayer (2013), existe uma influência mútua entre o discurso sobre o crime e o imaginário que as pessoas têm dele.

Diante dessas reflexões, o presente capítulo se apoia na seguinte pergunta: quais são os efeitos do noticiário sobre criminalidade no medo do crime dos moradores de Belo Horizonte (MG)? A fim de responder a essa pergunta, o objetivo geral é analisar os efeitos do noticiário sobre criminalidade no medo do crime dos moradores de Belo Horizonte.

O estudo realizado teve uma abordagem de cunho quantitativo e qualitativo. A pesquisa incluiu a aplicação de *surveys* e a análise quantitativa de seus resultados, além da realização de pesquisa bibliográfica e documental, que permitiram uma análise qualitativa do fenômeno em evidência. A pesquisa bibliográfica abordou os temas que envolvem os objetos de estudo dessa investigação, que são os noticiários sobre a criminalidade e sobre o medo do crime. O *survey*, por sua vez, buscou compreender a relação entre o noticiário de criminalidade e o medo do crime. Já a pesquisa documental foi realizada a partir do conteúdo jornalístico do horário nobre dos veículos de rádio e TV com maior audiência em Belo Horizonte (Jornal da Itatiaia 1ª edição e o programa MGTV 2ª edição, da TV Globo), assim como a partir do jornal de maior circulação e do portal de notícias on-line mais visualizado na capital de Minas Gerais em 2021, segundo o Instituto Verificador de Comunicação (*Super Notícia* e Portal O Tempo). A intenção foi explorar determinadas características do noticiário de criminalidade, em busca de referências que contribuíssem para o debate de como a imprensa oferece interpretações do fenômeno da criminalidade.

## **DIMENSÕES CONCEITUAIS DO MEDO DO CRIME**

Os estudos sobre a insegurança criminal consideram, em geral, duas dimensões conceituais para o sentimento de

insegurança. Para fins deste trabalho, será utilizada a revisão conceitual de Guedes, Cardoso e Agra (2012), que tem a seguinte perspectiva: a primeira dimensão, chamada de insegurança objetiva, é desencadeada efetivamente pelo crime e pelos comportamentos desviantes em geral; já a segunda dimensão, a insegurança subjetiva, refere-se à repercussão pessoal e intersubjetiva do medo, com inferências sobre percepções reais ou imaginárias, probabilidades, consequências, crenças, emoções e interpretações do ambiente físico e social.

Ainda segundo Guedes, Cardoso e Agra (2012), a insegurança subjetiva pode ser subdividida em duas partes: (i) medo do crime, dimensão afetiva que gera decisões emocionais e reações; e (ii) percepção de risco, dimensão cognitiva baseada em análises pessoais e julgamentos do seu risco de vitimização. Vale ressaltar que, apesar de o conceito de insegurança subjetiva não possuir uma construção sólida e única no sentido conceitual, como ressaltam as pesquisas de Souza (2018), Castro, Matrak Filho e Monteiro (2011), Rodrigues e Oliveira (2012), as subdivisões de medo do crime e percepção de risco têm definições mais consensuais e utilizadas pela literatura sobre o assunto.

Neste trabalho, o foco será o medo do crime, em sua dimensão emocional (Garofalo, 1981; Guedes; Cardoso; Agra, 2012; Hale, 1996; Silva; Beato Filho, 2013). Entende-se que essa reação emocional não decorre exclusivamente da ocorrência de crimes, mas também devido a símbolos e emoções que as pessoas associam ao crime (Bursik; Grasmick, 1993; Wilson; Kelling, 1982 *apud* Silva; Beato Filho, 2013). O medo do crime, nesse contexto, é visto como uma reação emocional negativa perante a possibilidade, real ou imaginária, de ser vítima de uma situação delituosa. Ele não se resume à probabilidade de ser ou não vítima, mas envolve as reações ou atitudes

resultantes desse sentimento (Silva; Beato Filho, 2013). Esse medo pode se manifestar como uma sensação de antecipação, angústia ou ansiedade de ser tornar vítima de uma infração penal – independentemente de uma relação lógica com a realidade –, com perdas na qualidade de vida individual e, eventualmente, coletiva (Dantas; Silva Junior; Persijn, 2007).

### **Condicionantes do medo do crime**

As causas germinadoras e condicionantes do medo do crime, de acordo com a literatura atual, são diversas. Aborda-se o discurso da imprensa como preditora da insegurança, mas serão feitos breves apontamentos sobre outros pontos presentes na literatura sobre o assunto.

Pesquisadores têm encontrado um consenso maior nas correlações entre variáveis sociodemográficas, como gênero, idade, classe social ou raça, e um aumento do medo do crime (Brites, 2010; Cardoso *et al.*, 2013; Ferraro, 1995; Guedes; Cardoso; Agra, 2012; Hale, 1996; Rodrigues; Oliveira, 2012). Esses autores se pautam, na maioria das vezes, na perspectiva da vulnerabilidade sociodemográfica (real ou percebida) ao crime violento como causa de um maior sentimento de insegurança. Nessa perspectiva, foram identificados quatro grupos mais vulneráveis, que também são os que mais relatam medo do crime: mulheres, idosos, minorias pobres e minorias étnicas. Entre esses grupos, o gênero se destaca nos resultados de pesquisa como a variável mais associada ao medo do crime (Hale, 1996). Independentemente do país, da classe social ou da idade, a variável gênero é a que mais consistentemente está associada ao sentimento de insegurança. (Guedes; Cardoso; Agra, 2012; Hale, 1996; Machado; Agra, 2002). Pesquisas indicam que as mulheres tendem a se sentir mais vulneráveis por se

considerarem mais atrativas para os criminosos e, por isso, têm mais medo de serem vitimizadas.

As incivildades, materializadas no espaço público sob a forma de adolescentes não supervisionados, pedintes, moradores de rua, uso de drogas, prostituição, casas, lotes e prédios abandonados, áreas feitas de mictórios e lixo nas vias públicas (Kelling; Colles, 2003), são preditores bastante discutidos, pois são percebidos como associados à atividade criminal mais elevada.

Outra condicionante do medo é a vitimização, que pode ser direta, quando uma pessoa é vítima de um crime, ou indireta, quando conhece alguém próximo que passou por essa experiência. A vitimização direta pode ainda ser chamada de vitimização anterior, assim como a indireta é conhecida como vitimização vicária (Adorno, 1996; Caldeira, 2000; Frias, 2004; Guedes; Cardoso; Agra, 2012; Hale, 1996; Sani; Nunes, 2013; Rodrigues; Oliveira, 2012; Warr, 2000). As duas experiências são consideradas preditoras do medo do crime e, embora se presuma que quem já foi vítima de um delito possa sentir mais insegurança, pesquisas sobre o assunto indicam que a questão é bem controversa. Como demonstra Sani (2002), nem todos são afetados da mesma forma pela vitimização anterior, portanto essa relação pode estar relacionada a características da vítima. Dantas, Persijn e Silva Junior (2007) também ponderam que, além de fatores como idade, gênero, etc., os efeitos de um determinado episódio traumático variam em função da gravidade e do tipo de crime. Há ainda que se destacar, conforme conclusão de Graça Frias (2004), que indivíduos com experiências de vitimização anterior tendem a adotar mais comportamentos de segurança, sendo mais cautelosos com algumas situações e, dessa maneira, passam a experimentar o medo do crime de uma forma diferenciada.

A vitimização indireta ou vicária, ou seja, aquela que acontece com alguém conhecido, também é avaliada como uma condicionante do medo do crime. Caminhas (2010), por exemplo, aponta para uma relação entre as duas variáveis, citando pesquisas como as de Box, Hale e Andrews (1988), Covington e Taylor (1991) e Villareal e Silva (2006). Para ele, a partir das pesquisas citadas, é possível inferir que o simples fato de conhecer alguém que já foi vítima, ou passar por um local conhecido pela grande quantidade de crimes ocorridos, acarreta um aumento do medo do crime. O autor destaca, ainda, que, diferentemente da vitimização direta, a exposição indireta através de relatos interpessoais é frequente e relativamente generalizada. Hale (1996), por sua vez, destaca que, além de alterar o nível de insegurança das pessoas em razão do excesso de informações sobre criminalidade circulantes em um bairro, a vitimização vicária pode provocar o enfraquecimento de laços sociais. Sobre esse assunto, a autora avalia:

Conhecer alguém, especialmente alguém local, que foi vítima, ou ficar sabendo sobre vitimizações na vizinhança, seja por meio de fofoca ou das notícias da mídia local, parece ter um impacto imediato muito maior do que ser vítima ou ouvir sobre crimes em uma localização distante (Hale, 1996, p. 34, tradução nossa).<sup>1</sup>

Entre os destaques dessa citação de Hale (1996), está a indicação da imprensa como amplificadora do medo do crime por meio da vitimização vicária. A relação dos meios de comunicação em massa, especificamente a que se dá entre a imprensa e

---

1 *"Knowing someone, especially someone locally, who has been victimised, or learning of victimisations in the neighbourhood, either from gossip or local media reporting seems to have a much more immediate impact than either being a victim or hearing about crime in some distant location."*

o medo do crime, é o foco deste capítulo e, portanto, será discutida a seguir, mais profundamente, enquanto condicionante preditora do sentimento de insegurança.

## **O DISCURSO DA IMPRENSA E SUA RELAÇÃO COM O MEDO DO CRIME**

A designação de era midiática para conceituar os tempos atuais, assim como a classificação da imprensa como quarto Poder, são figuras de linguagem que frequentemente refletem o papel de destaque que os meios de comunicação em massa adquiriram na atualidade e na compreensão de mundo pelos cidadãos. Como destaca Penedo (2003), em todos os domínios da vida coletiva a percepção da realidade está longe de se confinar à experiência direta do sujeito. Para muito além da vivência de cidadania, é através da mídia que o mundo é detalhado, seja por meio de fatos, acontecimentos, histórias, relatos, testemunhos ou imagens.

Essa questão ganha ainda mais relevância em tempos de globalização dos processos comunicacionais. Em questão de segundos, acontecimentos são transmitidos a pessoas das mais diferentes partes do mundo. Kellner (2001) aponta que, desde a década de 1960, os estudos culturais britânicos vêm mostrando como a cultura da mídia produz identidades e formas de ver e agir que integram as pessoas na cultura dominante, ajudando a criar o que elas entendem como realidade. Agora, potencializados pela tecnologia, os meios de comunicação se tornaram os mais rápidos e importantes transmissores de texto e imagem, com informações difundidas, principalmente, por meio do noticiário: o recorte de mídia deste estudo. Vale destacar que a recepção de informações por meio da imprensa é, na maioria das vezes, a principal (e,

às vezes, a única) fonte de acesso a determinados fatos. O jornalismo passa a ser, então, um importante instrumento de condução e representação do cotidiano.

Como destaca Marshall McLuhan, citado por Silverstone (2002), o noticiário filtra e molda realidades cotidianas através das suas representações singulares e múltiplas, fornecendo critérios e referências para a condução da vida diária e para a produção e manutenção do senso comum. McCombs e Shaw (1972), ao comentarem sobre a importância dos meios de comunicação na formação da opinião nacional, afirmaram, citando Bernard C. Cohen, que na maior parte das vezes, a imprensa não tem êxito dizendo às pessoas o que hão de pensar; mas sempre tem êxito dizendo aos seus leitores aquilo sobre o que hão de pensar (Cohen, 1963 *apud* McCombs; Shaw, 1972, p. 177).

A tendência do jornalismo em definir temas de discussão pública possibilita a abertura de um campo de debates que visa, em última instância, compreender o papel da comunicação social enquanto interlocutor social e promotor de mudanças nas sociedades modernas. Sobre isso, a linha de investigação que contribui para o entendimento sobre o recrudescimento dos efeitos da imprensa sobre os cidadãos é conhecida como Teoria do Agendamento, ou *Agenda-Setting*, pertencente à *Communication Research*, campo de pesquisa em comunicação desenvolvido nos Estados Unidos. Desde o início do século XX, estudiosos norte-americanos empreenderam esforços a fim de identificar os efeitos dos meios de comunicação na sociedade. A *Agenda-Setting* está focada em compreender a influência da mídia na opinião pública e na construção da imagem que as pessoas têm da realidade (Formiga, 2006; Hohlfeld; Martino; França, 2001; Nery; Temer, 2009; Wolf, 2002). A hipótese do Agendamento tem como ponto de partida o estudo de McCombs e Shaw (1972), em que se sustenta

uma relação de causalidade entre a agenda midiática e a percepção pública de temas relevantes do dia. A conclusão desse primeiro estudo foi de que o grau de importância dado pelos eleitores se aproximou muito do grau de proeminência nas notícias (McCombs, 2009).

Revisitando outros autores para uma definição mais completa da Teoria do Agendamento, pode-se afirmar que, em consequência das ações dos jornais, da televisão e de outros meios de informação, o público sabe ou ignora, presta atenção ou descarta, realça ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos (Shaw, 1976 *apud* Wolf, 2002). Isso ocorre porque as pessoas tendem a incorporar ou descartar de seus próprios conhecimentos aquilo que os meios de comunicação em massa incluem ou excluem em seus conteúdos. Além disso, costumam atribuir importância de acordo com as ênfases que esses meios de comunicação dão aos problemas, acontecimentos e pessoas (Cruz, 2008).

### **Influências no entendimento e produção da realidade criminal**

Nesta seção, partiremos para uma análise crítica das influências que afetam a construção das narrativas das mídias e, conseqüentemente, do entendimento de fenômenos como a criminalidade. A ideia é demonstrar como o conhecimento produzido pela imprensa sobre determinados assuntos sofre várias influências, que podem alterar percepções, entre elas, o medo do crime.

Parte da imprensa, que nasceu com a função social de questionar o exercício de poder político de príncipes e cortes e de proporcionar o debate e a participação política (Honneth,

2015), perdeu-se ao longo do caminho e hoje está atrelada a leis de mercado, aproximando-se, até mesmo, do entretenimento, especialmente quando se trata do noticiário de criminalidade. Ao mesmo tempo, o processo produtivo das notícias tende a reforçar prismas oficiais e a visão do senso comum, resumindo a narrativa da violência a bandidos e mocinhos e à necessidade de reposição da ordem.

Essa “quebra de caminho” da imprensa, inicialmente incumbida de estimular a livre circulação de ideias, pode ser teorizada à luz da indústria cultural. Adorno e Horkheimer, fundadores da Escola de Frankfurt, citados por Gomes (2015), tratam do surgimento da indústria cultural como uma forma de reprodução cultural das relações de poder material. Segundo Gomes (2015), essas indústrias culturais, através do entretenimento, veiculam os discursos das elites e acabam por exercer controle, de forma influente e poderosa, sobre as populações que consomem os bens culturais, inibindo-as, por vezes, de se manifestarem sobre determinados aspectos. Não somente isso, a finalidade das indústrias culturais consiste em gerar lucro, uma vez que estão

[...] submetidas às lógicas da ideologia capitalista, o que faz com que as relações de poder subjacentes ao modelo capitalista e a consequente “mercadorização cultural” estejam, assim, “na base da produção de informação pelos media” e façam com que apenas determinadas elites tenham relevo na decisão das produções culturais (Gomes, 2015, p. 82).

A mercadorização da cobertura da violência na imprensa ocorre, por exemplo, porque a divulgação dos casos criminais é frequentemente projetada para consumo e entretenimento, em vez de contribuir para educação e formação cívica das

audiências (Machado; Santos, 2008). Sem oferecer o contexto necessário para entender a criminalidade, movido pela necessidade de vender e superar a concorrência, e com a tendência de sobrerrepresentar os crimes mais graves, o noticiário de violência se aproxima de uma telenovela com bandidos e mocinhos.

Diversos estudos sobre a presença do crime na imprensa de diferentes países concordam que os relatos de fatos criminais se limitam, normalmente, à descrição da sua ocorrência e das consequências imediatas, sendo raro que esses fatos sejam analisados sob perspectivas críticas amplas ou distanciadas (Carvalho, 2007). Ou seja, pela lógica da indústria cultural, “a dramatização e a exploração de tragédias humanas são quase sempre um valor seguro de audiências” (Machado; Santos, 2008, p. 77) e, portanto, tendem a ser as escolhas editoriais do noticiário de criminalidade. O resultado disso pode ser observado no sentimento subjetivo de medo do crime.

O debate sobre o papel e o impacto das notícias nas representações de mundo dos cidadãos também envolve discussões que incluem os estudos culturais – uma linha de pesquisa surgida entre 1950 e 1960 na Inglaterra, e liderada, na área da comunicação, por Stuart Hall. Em uma definição modesta de Escosteguy (2001), os estudos culturais, desde a sua fundação, se debruçaram por várias áreas e se preocuparam em estudar as relações entre a cultura contemporânea e a sociedade. Quando o recorte é na comunicação, percebe-se que essa linha de trabalho se baseia na interação da mídia com a instância receptora e na preocupação com uma dominação dos discursos por “verdades” oficiais.

Com a dimensão ideológica e a tendência de reproduzir o discurso de fontes oficiais, a imprensa passa a funcionar,

como destaca Penedo (2003), como uma forma de reforço da estabilidade da estrutura social e dos valores dominantes. Isso, no entanto, não precisa ser encarado, necessariamente, de forma conspiratória, considerando o *modus operandi* das redações, que enfrentam as pressões por material noticioso de forma contínua, a pressão de tempo e a necessidade de estabilizar as rotinas de produção, para citar alguns exemplos.

Ao restringir o debate sobre a dependência das fontes oficiais nas notícias de criminalidade, cabe o destaque de Ramos e Paiva (2007), que apontam como uma das consequências mais graves dessa dependência a redução da capacidade dos meios de comunicação de criticar as ações das forças de segurança. O jornalismo, como já ressaltado, é uma das molduras públicas para o entendimento de mundo dos cidadãos. Portanto, em um tema que contém elementos de especial conflitualidade, como a criminalidade, a presença de vozes e perspectivas alternativas é muito importante para a complexificação dos problemas sociais apresentados nas notícias sobre o crime, bem como para a promoção da discussão pública. Não problematizar a narrativa da violência construída nos jornais por fontes oficiais é ignorar que o entendimento da criminalidade está sendo afetado. Com isso, seria justo questionar se o “traficante mais perigoso do Estado preso por tal corporação” é mesmo o mais perigoso? Será que as leituras das manchetes, descritas tal qual a narrativa da polícia, não podem afetar diretamente a nossa percepção de medo do crime?

## Volume e noticiabilidade

É importante ressaltar que a criminalidade, seus atores e desdobramentos e os esforços para prevenir o crime ou diminuir

as estatísticas de violência ocupam um espaço considerável na imprensa e no cotidiano da sociedade. Dependendo da linha editorial dos veículos, esses temas têm maior ou menor representatividade, mas sempre coabitam a prática jornalística. Por anos, pesquisas indicam que as notícias sobre crime são as mais populares e constantes no total de notícias veiculadas (Machado; Santos, 2008; Penedo, 2003). Como destaca Cruz (2008), o tema da segurança pública tem recebido destaque na imprensa, tanto pelo acompanhamento dos fatos no local quanto pela divulgação, muitas vezes simultânea, das operações policiais. Além de multiplicarem discursos sobre as infrações relacionadas ao fenômeno da criminalidade, essas reportagens relembram os cidadãos das ameaças do crime à estabilidade e à paz social.

O noticiário de criminalidade é muito eficiente em captar e manter a atenção de grande parte do público, geralmente devido ao seu potencial dramático e emotivo. Pesquisadores argumentam que as notícias de crime amaciam olhares *voyeuristas*, exacerbam sentimentos e despertam o lado mais sombrio e enigmático da natureza, o que as torna tão atrativas (Penedo, 2003; Souza, 2018). Há de se considerar, também, que a criminalidade oferece um fluxo constante de conteúdo para a produção de notícias, como destaca Penedo (2003). Essa regularidade alimenta o que Beato (2007 *apud* Ramos; Paiva, 2007) chamou de “dependência” entre as polícias e os jornais, uma vez que as forças de segurança também precisam ter suas ações validadas nas páginas de notícias.

Uma hipótese proposta por Surette (2014), que indica que o noticiário de criminalidade adota características do entretenimento, é muito aceita por pesquisadores para descrever as motivações que levam ao aumento dos relatos de violência nos jornais, principalmente em uma era em que os veículos

de comunicação respondem ao mercado (Jewkes, 2004; Rodrigues, 2017). Com traços de entretenimento, cuidadosamente pensados para prender a audiência, o noticiário de criminalidade passaria, assim, a ser algo rentável.

As notícias que tratam da violência também se encaixam, em muitos aspectos, no que as ciências da comunicação social denominam de "valor-notícia". Os valores-notícia, ou critérios de noticiabilidade, surgem como elementos estruturantes da prática jornalística que interferem na escolha dos acontecimentos aos quais a imprensa dá visibilidade, bem como o destaque e a relevância com que são tratados. As notícias do crime possuem elevado grau de noticiabilidade por conterem violência, ruptura com a ordem social e imprevisibilidade, sendo essa última um dos mais importantes valores-notícia. Porém, quando tratados de uma forma crítica, os valores-notícia das ciências da comunicação também podem ser entendidos, no contexto do jornalismo subordinado ao mercado, como um procedimento empresarial que visa entreter os leitores (Altheide, 1976 *apud* Rodrigues, 2017; Conboy, 2006 *apud* Rodrigues, 2017), o que é, em todos os aspectos, alcançado pelo noticiário de criminalidade.

### **Medo e discurso do crime nos jornais**

A importância da centralidade do crime como um dos principais motes da comunicação pública atual, reforçada pelo volume de notícias sobre violência nas páginas de jornais, ganha ainda mais contornos quando se discute a forma como a imprensa retrata o crime para a sociedade. Nos jornais, os delitos não só aparecem com frequência e destaque, mas padecem de distorções em suas representações, ancoradas por valores-notícias ou justificativas jornalísticas de valoração

do incomum. O risco dessa distorção está nos resultados provocados por ela. As notícias criminais, ao explorar cenários materiais e emocionais chocantes, criam heróis, punem vilões e reforçam uma perspectiva de restauração da ordem, da verdade e da justiça. Como observa Penedo (2003), mesmo que as ameaças aconteçam no plano da representação simbólica, a amplificação e a distorção imprimidas pela mídia se traduz em temor.

Diversas pesquisas que analisam a relação entre o noticiário de crimes e o medo da criminalidade demonstram que as notícias apresentam uma visão dos eventos criminais que se difere, em muitos aspectos, das estatísticas oficiais do crime (Katz, 1987). Com efeito, vários estudos evidenciam que, embora as estatísticas revelem que a maior parte dos crimes praticados são não violentos, os meios de comunicação demonstram exatamente o contrário (Sacco, 1995). Tal fenômeno é chamado por Rolim (2006) de “realidade invertida” e tem relação direta com o medo do crime. Rolim (2006) destaca ainda o costume de a imprensa relatar os crimes pela ótica do tensionamento e da singularidade, porém, com uma dimensão universal – o que é fator potencializador do medo do crime. Nas palavras do autor:

[...] o que é apresentado como fato, um assassinato, por exemplo, parece desejar emancipar-se de suas circunstâncias e já é mostrado, invariavelmente, sem que se permita qualquer referência às condições que poderiam ser identificadas como precursoras da própria violência (Rolim, 2006, p. 190).

De acordo com Carvalho (2007), estudos sobre a presença do crime nos veículos de comunicação de diferentes países coincidem na constatação de que os relatos de fatos criminais

se limitam, geralmente, na descrição dos fatos e de suas consequências imediatas, raramente sendo analisados a partir de perspectivas críticas alargadas ou distanciadas. Assim, problemas habitualmente associados pelas ciências sociais ao crime, como pobreza, desemprego, saúde, baixa escolaridade, elevadas taxas de divórcio, deterioração das relações comunitárias, iliteracia e outros, são geralmente omitidos no tratamento de casos criminais por parte da mídia (Pina, 2009). Sem contexto, o crime parece que pode acontecer em qualquer lugar, em qualquer condição e com qualquer pessoa, potencializando o medo individual. Com poucas inferências disponíveis sobre fatores sociais ou razões que podem levar a alguma ocorrência, o discurso da violência se simplifica ainda mais nos jornais. Essa simplificação, acaba, muitas vezes, por reproduzir outro problema: a formação de estereótipos, que são uma característica da cobertura de criminalidade, responsável por elevar o medo do crime.

O processo produtivo jornalístico esbarra na necessidade de transformar um fato em algo facilmente apreendido e compreendido. Por isso, muitas vezes, o uso de estereótipos, de chamadas simples e de palavras simplórias para detalhes complexos do fato criminal acaba criando um conhecimento da criminalidade que em nada colabora com futuras mudanças no cenário do medo em torno do crime. Muitas vezes, o noticiário de criminalidade apenas reforça juízos sobre posições que já existiam. Como salienta Rolim (2006), os juízos abrigados pelo senso comum do noticiário de criminalidade são uma dimensão conservadora da imprensa, que solidifica preconceitos e ergue uma blindagem epistemológica com a qual o que não era percebido já não pode mais ser.

Por fim, destaca-se que embora a mídia não seja a única responsável por induzir o medo do crime – já que a vitimização

anterior, incivilidades e fatores sociodemográficos estão entre os muitos fatores que interagem e afetam a percepção de risco – ela está fortemente associada a essa conclusão. A imprensa, portanto, atuando na produção do senso comum e nas representações sociais que ajudam os cidadãos a lerem o mundo, transforma o noticiário de criminalidade em conhecimento produzido e apreendido. A disseminação de imagens do crime, nem sempre condizentes com a realidade, e a criação de mitos em torno do crime, incluindo incidência, locais perigosos e figuras relacionadas ao medo, juntamente com o volume exacerbado de violência retratado nos jornais e a falta de referência externa, contribuem, nessa referência teórica, para a amplificação do medo do crime.

### **METODOLOGIA E RESULTADOS DA PESQUISA: IMPRESA E MEDO DO CRIME EM BELO HORIZONTE**

A fim de analisar os efeitos do noticiário sobre criminalidade no medo do crime de moradores de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, escolheu-se realizar um estudo que cruze as metodologias qualitativa e quantitativa, por meio da aplicação de *survey* e da pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa documental foi realizada para a exploração de determinadas características do noticiário sobre criminalidade, que podem, conforme indica a pesquisa bibliográfica presente neste capítulo, influenciar a construção de realidades e representações sociais sobre a violência e, dessa forma, ter efeitos no medo do crime. Já a aplicação de *surveys* buscou compreender a relação entre o medo do crime e a influência da imprensa, por meio de perguntas e cruzamentos de variáveis que dialogassem com a fundamentação teórica desta pesquisa. As perguntas do questionário avaliaram hábitos

relacionados à imprensa, por exemplo, tipo de conteúdo buscado nos meios de comunicação, crença na veracidade das informações consumidas, entre outros aspectos.

A pesquisa documental buscou características do noticiário de Belo Horizonte com base na fundamentação teórica apresentada – transformada em categorias de análise cuja relação positiva foi considerada potencializadora do medo do crime. As categorias estão descritas e detalhadas a seguir.

- **Destaque:** avaliação da escolha do veículo em dar destaque, priorizar nas páginas ou nos recursos de chamamento da audiência a informação de determinada matéria, diferenciando aquele fato do contexto geral de assuntos do dia.

No caso de notícias de jornal impresso, foram buscadas chamadas em capa, inclusive manchetes. No caso do portal de notícias on-line, foi avaliado se as matérias compunham a página inicial do veículo e se, em algum momento do dia, chegaram a ser manchete. Em razão da atualização constante desse meio digital, foi feita a atualização da página inicial a cada hora do dia, entre 8h e 19h, para contabilização das manchetes e dos destaques.

Para o rádio e a TV foram consideradas as chamadas nas escaladas, que são os destaques nas aberturas dos jornais, com um resumo dos principais assuntos abordados. Nesses veículos, também se buscou a matéria que abre o noticiário como principal do dia, que é classificada como manchete.

- **Gênero jornalístico/contextualização:** compreensão do gênero jornalístico adotado na difusão das informações sobre criminalidade. Foram considerados dois grupos

para classificação, a partir dos apontamentos de Wolf (2002). O primeiro se refere a matérias factuais e notícias, que são aquelas cuja estrutura textual é mais simples e consiste, basicamente, na narração de fatos tais como teriam acontecido. O segundo são as reportagens especiais, que tratam o assunto com maior profundidade e trazem outros dados que demandam mais pesquisa, a fim de contextualizar melhor aquela narrativa para o público-alvo.

Além disso, foi avaliado se o veículo buscou dar contextualização ou alguma referência social ao assunto da criminalidade que faça com que a matéria não seja uma simples descrição do fato ou do boletim de ocorrência. Nesse caso, além da referência social, foram consideradas como detentoras de contextualização matérias que contivessem uma discussão mais profunda sobre determinada natureza criminal, utilizando fontes variadas e buscando a promoção de reflexões sobre o fato narrado.

- **Tipificação do crime:** avaliação e contabilização do tipo de crime, enquanto natureza criminal, noticiado no conteúdo jornalístico pesquisado. Avaliação das naturezas criminais que possuem destaque no noticiário e sua coincidência, ou não, com os destaques das estatísticas de criminalidade de Belo Horizonte.

Buscou-se uma avaliação da chamada realidade invertida, como denominou Rolim (2006), que consiste na afirmação de que a imprensa tende a noticiar os crimes mais graves e raros, e não necessariamente aqueles que mais acontecem – interferindo na leitura que o cidadão faz do fenômeno.

- **Fonte utilizada:** avaliação das fontes de informação utilizadas para a construção da narrativa jornalística do noticiário de criminalidade. Buscou-se identificar as principais fontes que contribuíram para a construção da notícia, incorporando-as, na análise, dentro das categorias “fonte oficial”, “testemunha”, “vítima” ou “outros”.

A ideia foi entender a relação da narrativa jornalística com uma função normativa relacionada ao crime. O jornalismo, baseado, muitas vezes, apenas em fontes oficiais, tende a encarnar uma ótica dominante e de prisma oficial, com registros simplificados e fortalecedores de estereótipos, que ampliam o medo do crime.

Este trabalho foi realizado a partir do conteúdo jornalístico do horário nobre dos veículos de rádio e de TV elencados como de maior audiência em Belo Horizonte, assim como do jornal de maior circulação e do portal de notícias on-line com maior número de visualizações na capital de Minas Gerais (Jornal da Itatiaia 1ª edição, MGTV 2ª edição – da TV Globo –, *Super Notícia*, Portal O Tempo). Durante três semanas, entre janeiro e fevereiro de 2022, foram avaliadas 205 matérias.

Pela análise pôde-se inferir que o noticiário de criminalidade de Belo Horizonte possui distorções em sua narrativa que podem contribuir para a amplificação do medo do crime dos moradores da capital.

Corroborando o que foi indicado na pesquisa bibliográfica, a análise do noticiário de Belo Horizonte demonstrou que nenhuma outra grande área temática teve maior volume e expressão do que as notícias classificadas como “Segurança/Criminalidade”. Esse tipo de notícia representou 61 das 205 matérias disponibilizadas ao público. Ou seja, 29,7% de todo

o conteúdo jornalístico ofertado foi constituído por notícias que envolviam relatos de crimes, com pico de 61,5% em um dos dias avaliados no Portal O Tempo. Para se ter uma ideia de grandeza, pode-se destacar que, mesmo em tempos de pandemia da covid-19 e de reforço de informações de saúde a todo tempo, essa área ocupou 16,5% do noticiário em geral, com 34 matérias no período, número próximo da metade do total de notícias de “Segurança/Criminalidade”.

Além do volume, o noticiário de criminalidade ganhou destaque nos jornais, por meio de chamadas de capa ou escaladas de rádio e TV, garantindo, assim, maior alcance. De tudo que foi divulgado sobre crime, 55,7% das matérias receberam um espaço diferenciado de chamamento do público. Já no que diz respeito às manchetes, principais notícias de determinado noticiário, a segurança pública foi tema de 26,3%, ou seja, mais de um quarto do total, ficando em segundo lugar, abaixo das notícias de “Saúde/Covid-19”.

Ademais, procurou-se confirmar que as notícias de criminalidade, em geral, são expressas como meras descrições de boletins de ocorrência, não contribuindo com reflexões que podem evitar a sensação de que qualquer pessoa, em qualquer lugar ou circunstância, pode ser vítima de um crime. Nesse caso, entre as 61 matérias avaliadas, apenas duas (2,3%) se encaixaram nos padrões de reportagem especial e tiveram alguma contextualização diferenciada ou referência social das informações de criminalidade.

As fontes oficiais também dominaram o discurso relatado dos crimes nos jornais avaliados. Dentre as 61 notícias analisadas no quesito fonte, apenas 3 delas, 4,9% do total, exploraram pontos de vista diferentes do oficial para a construção da narrativa de criminalidade. Destaca-se que em um tema que

contém em si elementos de especial conflitualidade, como a criminalidade, a presença de vozes e perspectivas alternativas é muito importante para a problematização de questões sociais projetadas a partir das notícias do crime, bem como para a promoção da discussão pública. Sem isso, retorna-se à ideia de que o crime parece resumido a autores, reduzindo-o a um fruto do mal que há na humanidade.

Por fim, foi feita a análise de um dos pontos que, em discussões teóricas, justificam a influência da narrativa dos jornais na insegurança pessoal. Tratada como realidade invertida nessa pesquisa, essa abordagem explora o fato de que a imprensa tende a noticiar crimes mais graves e não necessariamente aqueles condizentes, percentualmente, com o mapa criminal. Tal percepção foi constatada a partir de uma comparação das naturezas criminais mais apresentadas ao público pelos jornais de Belo Horizonte e a representação criminal desses delitos no quadro geral de criminalidade da capital, obtido no Observatório de Segurança Pública, por meio do site da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Sejusp, 2022). Como destaque dessa realidade invertida, está o fato, por exemplo, de que 31,1% das notícias de criminalidade relatadas tratavam de homicídios, enquanto essa natureza criminal correspondeu a 0,7% do total de crimes registrados em Belo Horizonte no mesmo período de análise dos jornais.

Em seguida, diante da afirmação de que as narrativas de criminalidade dos jornais de Belo Horizonte contêm elementos potencializadores do medo do crime, foi analisado o banco de dados gerado pelo *survey*. Disponibilizado por cento e vinte dias, o *survey* foi respondido por 351 moradores de Belo Horizonte, cuja representatividade em termos de sexo, idade, percepção socioeconômica, nível de escolaridade,

entre outros, foi obtida de forma satisfatória. Destaca-se que não houve uma amostra selecionada de indivíduos nessa pesquisa e que os temas das perguntas dialogaram com o referencial teórico deste estudo. As perguntas do questionário buscaram contemplar o perfil do respondente, sua relação com o noticiário de criminalidade e sua percepção do medo do crime, para então cruzar algumas variáveis em busca de respostas para o problema de pesquisa.

Como exemplos de questionamentos diretos, cujas respostas podem contribuir para a compreensão da relação entre o noticiário da imprensa e o medo do crime, estão o entendimento se o entrevistado, ao ler uma notícia sobre criminalidade de outra cidade, região ou país, acredita que o mesmo tipo de crime pode acontecer com ele. Outro caso é uma tríade de perguntas que, consideradas formas indiretas de se medir a sensação de insegurança, questionam sobre: o medo de caminhar no bairro de sua casa à noite; o medo de caminhar à noite em uma região desconhecida da cidade; e as razões relacionadas a esse medo. Entre as respostas disponíveis, há uma alternativa que aponta, como motivação do medo, o relato dos crimes acompanhados via imprensa.

Para manusear o banco de dados e gerar o cruzamento entre as variáveis, foi utilizado um programa de planilha eletrônica. O cruzamento de dados buscou respostas mais qualificadas para o entendimento da influência da imprensa no medo do crime dos moradores de Belo Horizonte. Para isso, foi aplicado o teste de qui-quadrado, a fim de avaliar a significância estatística da associação observada entre as categorias. O foco se deu em questões que dialogavam com a fundamentação teórica desta pesquisa no entendimento da força que os meios de comunicação possuem sobre as representações sociais, na necessidade de acesso ao noticiário

de criminalidade para que a consequência dessa força fosse possível e na avaliação da presença ou ausência de postura crítica de cada receptor em relação ao que é divulgado. Vale ressaltar que testes de significância são técnicas de estatística inferencial, com as quais, por meio de uma amostra, obtém-se a evidência estatística para atestar que os resultados encontrados podem ser interpretados para a população da qual a amostra foi extraída (Malhotra, 2001). Dito de outra forma, todos os cruzamentos presentes neste trabalho indicaram que uma variável afetava a outra, não necessariamente em uma relação de causalidade, mas de uma possível interação.

A descrição dos cruzamentos realizados está sistematizada a seguir:

- a. Avaliação se os respondentes que preferem ler notícias sobre crime/justiça/polícia também responderam que acreditam ser muito provável sua vitimização no próximo ano, por isso têm medo;
- b. Avaliação se os respondentes que intencionalmente assistem a conteúdos relacionados à violência, justiça e polícia também acreditam ser muito provável sua vitimização no próximo ano;
- c. Avaliação se os respondentes que classificam a violência retratada nos jornais como uma reprodução da realidade, ou seja, se os respondentes que não têm senso da mediação e do recorte da realidade dos fatos que o jornalismo faz também responderam que acreditam ser muito provável sua vitimização no próximo ano, por isso têm medo;
- d. Avaliação se os respondentes que analisam que o volume de notícias de criminalidade nos jornais é adequado ou

pequeno, ou seja, que não se incomodam com a atual grandeza do número de informações de criminalidade nos jornais, também responderam que acreditam ser muito provável sua vitimização no próximo ano;

- e. Avaliação se os respondentes que tomaram conhecimento de um crime que aconteceu em outra localidade através da imprensa, e que acham que o mesmo tipo de infração pode acontecer em sua área de vivência, também têm mais medo do crime e acreditam ser muito provável a sua vitimização no próximo ano.

De forma a garantir ainda mais rigor estatístico aos resultados encontrados nos cruzamentos citados, vale ressaltar que os dados de vitimização anterior dos respondentes do *survey* foram isolados para uma análise prévia de correlação com o medo do crime. Como a questão é uma das mais importantes e mais discutidas nas pesquisas que tratam de preditores do sentimento de insegurança, foi feita essa análise sob a ótica dos 351 colaboradores do questionário, de modo a evitar interferências nos resultados. Assim, foi constatado que a vitimização anterior não foi significativa entre os respondentes da pesquisa.

Antes da descrição dos resultados encontrados nos cruzamentos de variáveis, cabe aqui ressaltar questões do *survey* que, diretamente, já contribuíram para o entendimento do problema de pesquisa. Um dos exemplos é o fato de que 60,4% dos respondentes informaram acreditar, depois de ter contato com notícias veiculadas na imprensa, que crimes ocorridos em outras cidades, estados ou até mesmo países poderiam vir a acontecer em sua área de vivência. Essa crença, por si só, já indica uma influência dos meios de comunicação no medo do crime das pessoas. Também há que se destacar que

a principal razão – assinalada por 45,1% das pessoas – para justificar medo ao andarem sozinhas à noite perto de suas casas e, nas mesmas condições, em regiões desconhecidas, foi o acompanhamento de relatos de crimes pela imprensa.

Dando destaque aos resultados encontrados nos cruzamentos, pode-se afirmar que, nessa pesquisa, o contato permanente e preferencial dos respondentes do *survey* com as notícias de criminalidade trouxe impactos no aumento do medo do crime. O nível máximo de medo (5), na escala proposta por esta dissertação, alcançou 52,9% das pessoas que declararam preferência pelas notícias de “Segurança/Criminalidade”. Dos respondentes que preferem notícias de “Política”, “Economia”, ou “Esportes”, o nível máximo de medo foi indicado por menos de 10%. Quando a mesma análise é feita com foco na intencionalidade desse tipo de leitura, 50% das pessoas avaliadas indicaram possuir medo nível 5. O valor é bem superior, por exemplo, aos resultados obtidos entre aqueles que declararam que raramente acessam o noticiário de criminalidade intencionalmente. Destes, 6,7% possuem muito medo ou acreditam que seja muito provável sua vitimização no próximo ano. Para quem nunca acessa intencionalmente o noticiário de violência, esse valor é de 6,3%, e para quem, de forma moderada, realiza esse contato intencional, esse valor é de 11,3%. Por isso, também no recorte desta pesquisa, o acesso intencional ao noticiário de criminalidade é fator potencializador do medo do crime entre os respondentes.

O consumo não crítico do noticiário de criminalidade pode, do mesmo modo, ser fator determinante para a influência da imprensa sobre o medo do crime dos moradores de Belo Horizonte: 47,3% dos respondentes que assinalaram que o conteúdo apresentado sobre criminalidade se aproxima da realidade também acreditam ser muito provável (nível 5) que

se tornem vítimas no próximo ano e, por isso, têm muito medo. Esse nível de insegurança, que atinge quase a metade dos colaboradores do questionário, é mais de seis vezes maior do que daqueles que, ao consumirem o noticiário de violência, conseguem ter uma postura crítica da forma que as narrativas sobre os crimes são apresentadas. Pode-se inferir, portanto, que, embora aqueles que acreditam no jornalismo como espelho da realidade representem o menor número entre os respondentes (55 pessoas, e 15,7% do total), nesse grupo há uma tendência a sentir mais medo do crime, quando em comparação aos demais perfis.

Essa mesma falta de postura crítica diante da narrativa jornalística dos crimes também explica por que 32,1% das pessoas que acreditam que a violência narrada nos jornais pode chegar à sua área de vivência têm nível máximo de medo, contra 2,9% dos que conseguem separar o que está descrito nos jornais de uma expectativa de reprodução em sua cidade ou bairro. Essa crença pode ser entendida, ainda, como consequência da falta de referência externa ou de produção, pela imprensa, de informações mais robustas, que levem à reflexão, quando o assunto narrado é um crime. Fator esse que, como visto, atinge a maior parte dos entrevistados: 60,4%.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo conclui, assim, que o noticiário de criminalidade, da forma como é apresentado atualmente pelos jornais da capital de Minas Gerais, com características que distorcem a apresentação do cenário real do mapa criminal e contribuem para o entendimento da criminalidade de forma superficial e sem contexto, pode sim influenciar o medo do crime sentido pelos moradores de Belo Horizonte. Essa influência, entretanto,

está ligada ao volume do consumo desse tipo de informação pelo leitor/ouvinte/telespectador, proporcionalmente superior nos casos em que o contato com o noticiário de criminalidade se dá de maneira preferencial ou intencional.

A influência do noticiário de criminalidade sobre a sensação de insegurança também depende da postura crítica do receptor da informação, na medida em que as pessoas que tendem a acreditar que os relatos dos jornais são reflexos da realidade, ou que crimes ocorridos em outras localidades têm a mesma chance de acontecer em sua área de vivência, apresentaram mais medo do crime. O contato volumoso e passivo tende a contribuir para que as representações sociais da criminalidade, criadas pelos jornais, sejam decisivas no entendimento do fenômeno pelos cidadãos.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar de este capítulo apresentar um lado negativo do trabalho realizado pela imprensa em razão da influência sobre o medo do crime, é inevitável reconhecer a importância dos meios de comunicação em massa para a segurança pública. A imprensa, atualmente, realiza um controle externo das polícias, evitando situações indesejadas para a vivência da cidadania. Além disso, ela também é um canal de comunicação pelo qual a comunidade acessa, muitas vezes com mais facilidade, as instâncias formais do poder público para expressar suas opiniões, reclamações e colaborações. Ainda, muitos atores da segurança pública utilizam a imprensa para repassar orientações em massa para a comunidade e contar com a contribuição da população para qualificação da atuação das polícias, como acontece, por exemplo, com a utilização de informações anônimas incentivadas pelo jornalismo.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. **A gestão urbana do medo e da insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea**. 1996. Tese (Concurso de Livre Docência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down187.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.
- BAYER, D. A. A Mídia, a reprodução do medo e a influência da política criminal. *In*: BAYER, D. A. **Controvérsias Criminais: Estudos de Direito Penal, Processo Penal e Criminologia**. Jaraguá do Sul: Letras e Conceitos, 2013.
- BOX, S.; HALE, C.; ANDREWS, G. Explaining fear of crime. **British Journal of Criminology**, v. 28, n. 3, p. 340-356, 1988.
- BRITES, J. Percepção de risco e medo do crime na caracterização do espaço físico e social. **Psychologica**, v. 52, n. 1, p. 315-325, 2010.
- BURSIK, R. J. JR.; GRASMICK, H. G. **Neighborhood and crime: the dimensions of effective community control**. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1993.
- CALDEIRA, T. P. R. **A cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.
- CAMINHAS, D. A. **Medo do crime: uma análise exploratória sobre suas causas em Minas Gerais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- CARDOSO, G. R.; SEIBEL, E. J.; MONTEIRO, F. M.; RIBEIRO, E. A. Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre os condicionantes individuais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 2, p. 144-161, 2013.

- CARVALHO, M. **A construção da imagem dos imigrantes e das minorias étnicas pela imprensa portuguesa: Uma análise comparativa de dois jornais diários.** Tese (Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias da Informação) – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2007. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/675/1/Margarida%20Domingues%20de%20Carvalho.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.
- CASTRO, H.; MATRAK FILHO, R.; MONTEIRO, V. O sistema de segurança pública e o medo do crime. **Revista Ordem Pública**, v. 4, n. 1/2, p. 91-100, 2011.
- COHEN, S. **Folk Devils and Moral Panics**. 3. ed. London: Routledge, 2002.
- COVINGTON, J.; TAYLOR, R. B. Fear of crime in urban residential neighborhoods: Implications of Between – and Within – Neighborhood Sources for Current Models. **Sociological Quarterly**, v. 32 n. 2, p. 231-249, 1991.
- CRUZ, T. M. F. Mídia e Segurança Pública: a influência da mídia na percepção da violência. **Lumina**, v. 2, n. 2, 2008.
- DANTAS, G.; PERSIJN, A.; SILVA JUNIOR, A. O medo do crime. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 22, n. 62, p. 11-49, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/article/view/41>. Acesso em: 6 set. 2024.
- ESCOSTEGUY, A. C. Os estudos culturais. *In*: HOHLFELDT, A.; MARTINO, L. C.; FRANÇA, V. V. (org.). **Teorias da comunicação** – Conceitos, escolas e tendências. Petrópolis: Vozes, 2001.
- FERRARO, K. **Fear of crime: Interpreting victimization risk**. New York: State University of New York Press, 1995.
- FORMIGA, F. de O. N. **A evolução da hipótese de agenda-setting**. 2006. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

- FRIAS, G. **A construção social do sentimento de insegurança em Portugal na actualidade**. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, set. 2004. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia; Universidade de Coimbra, 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/gracafrias.pdf>. Acesso em: 9 set. 2024.
- GAROFALO, J. The fear of crime: Causes and Consequences. **The Journal of Criminal Law & Criminology**, v. 72, n. 2, p. 839-857, 1981.
- GORITA, M. A. **Notícias do medo, relatos da insegurança: os discursos da violência na cidade do Rio de Janeiro (1995-2000)**. 2003. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- GOMES, S. Media e crime: Dos media e da construção das realidades criminais. *In*: CUNHA, I. (org.). **Do Crime e do Castigo: Temas e Debates Contemporâneos**, Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2015.
- GUEDES, I.; CARDOSO, C.; AGRA, C. Medo do crime. Revisão conceptual e metodológica. *In*: AGRA, C. (org.). **A criminologia: Um arquipélago interdisciplinar**. Porto: Universidade do Porto, 2012.
- HALE, C. Fear of crime: A review of the literature. **International Review of Victimology**, v. 4, n. 2, p. 79-150, 1996.
- HONNETH, A. **O direito da liberdade**. Tradução: Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2015.
- JEWKES, Y. **Crime & Media**. Londres: Sage Publications, 2004.
- KATZ, J. "What makes crime 'news?'". **Media, Culture & Society**, v. 9, n. 1, p. 47-75, 1987.
- KELLING, G.; COLLES, C. M. **Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities**. New York: Free Press, 2003.
- KELLNER, D. **A cultura da mídia – estudos culturais: identidade e política entre o moderno e o pós-moderno**. Bauru: Edusc, 2001.

- MACHADO, C.; AGRA, C. Insegurança e medo do crime: da ruptura da sociabilidade à reprodução da ordem social. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, v. 12, n. 1, p. 79-101, 2002.
- MACHADO, H.; SANTOS, F. Crime, drama e entretenimento: o caso Maddie e a meta-justiça popular na imprensa portuguesa. **Oficina do CES**, 310, p. 1-32, jul. 2008.
- MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MCCOMBS, M. **A Teoria da Agenda: A mídia e a opinião**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- MCCOMBS, M.; SHAW, D. L. The agenda-setting function of the mass media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972.
- NERY, V. C. A.; TEMER, A. C. R. P. **Para entender as Teorias da Comunicação**. 2. ed. Uberlândia: Aspectus, 2009.
- PASTANA, D. R. Medo e opinião pública no Brasil contemporâneo. **Estudos de Sociologia**, v. 12, n. 22, p. 91-116, 2007.
- PENEDO, C. **O crime nos media: O que nos dizem as notícias quando nos falam de crime**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003.
- PINA, S. **Media e leis penais**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- RAMOS, S.; PAIVA, A. **Mídia e violência: novas tendências de cobertura e criminalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- RODRIGUES, A. C. **O impacto das notícias de crime na população Portuguesa**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto, 2017.
- RODRIGUES, C. D.; OLIVEIRA, V. C. Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido na capital de Minas Gerais. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 156-184, 2012.
- ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

- SACCO, V. Media constructions of crime. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 539, p. 141-154, 1995.
- SANI, A. **As crianças e a violência**. Coimbra: Quarteto Editora, 2002.
- SANI, A.; NUNES, C. Experiência de vitimização e medo do crime em população da cidade do Porto. **Revista Família, Justiça Social e Comunitária**, v. 1, p. 139-144, 2013. Disponível em: [https://www.academia.edu/11690769/Experi%C3%Aancia\\_de\\_vitima%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_medo\\_do\\_crime\\_em\\_popula%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_cidade\\_do\\_Porto\\_2013](https://www.academia.edu/11690769/Experi%C3%Aancia_de_vitima%C3%A7%C3%A3o_e_medo_do_crime_em_popula%C3%A7%C3%A3o_da_cidade_do_Porto_2013). Acesso em: 6 set. 2024.
- SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (Sejusp). Dados – Observatório de Segurança Pública. **Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública**, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.seguranca.mg.gov.br/index.php/component/spagebuilder/page/265>. Acesso em: 25 set. 2024.
- SILVA, B. F. A.; BEATO FILHO, C. C. Ecologia social do medo: avaliando a associação entre contexto de bairro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, Supl., p. 155-170, 2013.
- SILVERSTONE, R. **Por que estudar a mídia?** São Paulo: Loyola, 2002.
- SOUSA, J. P. **As notícias e os seus efeitos**. Coimbra: Minerva, 2000.
- SOUZA, T. S. **Exploração do sentimento de insegurança no Brasil a partir de uma abordagem qualitativa**. 2018. Dissertação (Mestrado em Criminologia) – Faculdade de Direito, Universidade do Porto, Porto, 2018.
- SKOGAN, W. G. Measuring What Matters: crime, disorder and fear. In: LANWORTHY, R. H. (org.). **Measuring What Matters: Proceeding From the police Research Institute Meetings**. Research Report. Washington, D.C.: IS; Department of Justice; National Institute of Justice and Office of Community Oriented Policing Services, 1999.
- SURETTE, R. **Media, crime, and criminal justice**. Londres: Cengage Learning, 2014.

VILLAREAL, A.; SILVA, B. F. A. Social cohesion, criminal victimization and perceived risk of crime in Brazilian neighborhoods. **Social Forces**, v. 84, n. 3, p. 1725-1753, 2006.

WARR, M. Fear of crime in the United States: Avenues for research and policy. *In: Measurement and Analysis of Crime and Justice*. Criminal Justice, National Institute of Justice, Washington, D.C., v. 4, 2000.

WOLF, M. **Teorias da Comunicação**. Mass media: contextos e paradigmas, novas tendências, efeitos a longo prazo, o newsmaking. 7. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2002.

Capítulo 6

**Um ensaio teórico sobre a  
criminalidade na pós-modernidade:  
pensando a partir do  
projeto Social Possível**

Daniela de Castro Pinto e  
Gustavo Tomaz de Almeida<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pesquisador Produtividade PQ/UEMG. Agradeço pelo apoio financeiro concedido por intermédio do Edital PQ/UEMG n° 06/2023 para o desenvolvimento deste trabalho.

## INTRODUÇÃO

Este capítulo é um dos produtos do projeto de pesquisa científica intitulado *Violência patrimonial à luz da Consumer Culture Theory, contribuições teóricas sobre a criminalidade na pós-modernidade*. O objetivo principal desse subproduto, equivalente ao projeto de roda de conversa com adolescentes – Social Possível –, ocorreu no Centro Socioeducativo de Internação de Sete Lagoas (MG), visando propiciar um espaço acolhedor e neutro para o adolescente falar de suas questões pessoais e dar um novo sentido aos seus conflitos. Os grupos de convivência (rodas de conversa) têm como propósito a conscientização dos adolescentes sobre os fatores de risco que contribuem para suas escolhas negativas e que interferem no seu processo de constituição enquanto sujeitos. Assim, neste estudo, pretendemos trabalhar a questão dos fatores de risco que interferem na vida dos adolescentes em conflito com a lei.

As conversas nos grupos de convivência abordam temáticas motivadoras, diálogos e dinâmicas que contribuem não somente para o aprendizado do adolescente, mas também para o desenvolvimento de suas diferentes habilidades. Desse modo, através da iniciativa, os participantes são envolvidos em um aprendizado que se reflete diretamente no cotidiano deles e que contribui para que lidem com as situações mais desafiadoras do seu dia a dia, agindo como instrumento facilitador para a integração de diferentes áreas de conhecimento.

Durante os anos do projeto, percebemos que eles conseguem se encontrar, enquanto sujeitos, naquele espaço de escuta. Destacamos um dos encontros em que trabalhamos com a dinâmica do espelho: inserido o espelho dentro de uma caixa, os adolescentes foram convidados a descrever o objeto que

ali se encontrava, com o objetivo de perceberem o reflexo da sua face.

A resposta dada no decorrer da dinâmica, quando discutimos o porquê de ficarem meses sem ver o próprio reflexo, assim como quem eram eles na unidade socioeducativa, como socioeducandos, foi:

[...] nós somos esses meninos que veem o reflexo na xícara de café, aqui dentro somos meio que largados; já estamos presos mesmo, nem espelhos temos, a gente fica tentando se ver em qualquer superfície que brilhe.

Os nossos encontros eram marcados pela frase “a gente fica tentando se ver”. Percebemos, com isso, que, estando na unidade socioeducativa, eles criam uma identidade própria e ficam tentando se encontrar nessa identidade, tentando sobreviver, ou melhor, sobre o viver, em meio às normas e possibilidades que lhes são apresentadas.

O período de acautelamento permite ao adolescente sentir-se parte de um outro grupo, o que favorece o seu crescimento enquanto sujeito com suas próprias escolhas, capaz de perceber alguns fatores de risco, assim como ressignificar algumas ações para que não se torne refém da violência diária à qual a maioria está exposta. Isso lhes oferece uma resposta positiva e não pela via da criminalidade.

Entre os temas abordados nas rodas de conversa, a família sempre é um assunto que vem à tona. Em sua maioria, a família desses adolescentes não possui uma estrutura tradicional, com pai, mãe e filhos. Encontramos muitos adolescentes criados por apenas um dos pais, pelos avós, ou que vêm de abrigos.

Em uma das dinâmicas, levamos papel e pincéis e desenhamos uma árvore. A motivação dessa atividade era escrever na árvore o que viesse à mente quando falássemos a palavra “família”. Observamos, nas respostas apresentadas, os sonhos dos adolescentes, já que a realidade escrita não foi a realidade vivida.

Outro fato que chamou a atenção foi que, muitos, no verso do cartaz, assinaram o nome de suas “quebradas” – regiões em que residiam e atuavam – demonstrando que, para eles, seus parceiros correspondiam à sua família extensa. “Os manos nos adotam e juntos fechamos parceria”, disse um dos adolescentes durante uma atividade.

Percebemos que os adolescentes, durante a fase da puberdade, que Freud ([1916-1917] 1996) descreve como uma fase de desvinculação dos pais, encontram, em seu meio, um lugar para se constituírem enquanto sujeitos. Os grupos de seus bairros oferecem a esses jovens a ilusão de serem importantes e de terem tudo de que precisam: identidade.

Concluímos, então, esta introdução com um trecho da música “Liberdade canta”, que um adolescente escreveu após uma das rodas de conversa:

*Não soube valorizar sua liberdade no mundo  
Hoje chora atrás das grades implorando perdão  
E na vida do crime o moleque era ligeiro  
Vivia no seu corre para ganhar seu dinheiro  
E com simples refrão eu vou te falar  
Que nessa vida errada  
Tu tem duas escolhas  
Ou é o caminho errado  
Ou é o caminho certo*

*Não tem como as duas, não  
Tu só tem uma opção.*

Esse adolescente cursava o Projeto Aceleração I (6º e 7º anos do ensino fundamental), tinha 17 anos e encontrou nas letras de suas músicas uma maneira de expressar suas angústias e seus sonhos. Ela retrata como muitos dos adolescentes se sentem e a ideia que, aos poucos, eles internalizam: “que nessa vida errada, tu tem duas escolhas, ou é o caminho errado, ou é o caminho certo, não tem como as duas, não, tu só tem uma opção”. Assim, levantamos o questionamento: essa opção certa (diferente para cada um) passa pela percepção de alguns fatores de risco?

O objetivo central deste capítulo é retomar a questão dos fatores de risco e a influência deles nas escolhas dos adolescentes em conflito com a lei, que encontram na criminalidade uma saída. Iremos expor fatos que marcaram o projeto, ao longo desses anos, pela convivência semanal com grupos de adolescentes em conflito com a lei, e nos aprofundaremos em suas questões mais subjetivas.

## **DISCUSSÃO TEÓRICA**

Neste capítulo teórico trabalharemos os conceitos de Gallo e Willians (2005) sobre os fatores de risco e sua influência na vida do adolescente em conflito com a lei. Consideraremos, ainda, que somos seres sistêmicos (Vasconcellos, 2002) e que a violência presente na vida dos adolescentes afeta, de algum modo, suas escolhas de futuro (Freitas, 2002).

## **Fatores de risco**

Os fatores de risco, segundo Gallo e Willians (2005), são condições ou variáveis que estão associadas à alta probabilidade de ocorrência de resultados negativos ou indesejáveis ao desenvolvimento humano, sendo que, dentre tais fatores, encontram-se os comportamentos que podem comprometer a saúde, o bem-estar ou o desempenho social do indivíduo.

Acreditamos que o comportamento humano não é determinado por um simples conjunto de variáveis, mas multideterminado por relações complexas entre questões sociais, biológicas e ambientais (Gallo; Willians, 2005). Seria ingênuo pensar que somente um fator de risco poderia causar problemas àqueles que estão expostos a ele, uma vez que somos seres sistêmicos. Consideramos, portanto, um indivíduo que viola normas sociais, tal como o adolescente em conflito com a lei, como sendo uma pessoa exposta a diversos fatores de risco – pessoais, familiares, sociais, escolares e biológicos. Dentre estes, pontuamos que os fatores sociais e ambientais têm um papel mais importante do que os biológicos na determinação das condutas agressivas. Assim, nas próximas seções serão discutidos os fatores sociais e ambientais.

## **Dificuldades de aprendizagem e baixa escolaridade**

A baixa capacidade verbal e os problemas de aprendizagem estão fortemente associados a fatores que contribuem para a conduta infracional. Quando tais adversidades estão presentes, surgem dificuldades na escola, o que pode desencadear uma série de problemas escolares, culminando em questões comportamentais. Do mesmo modo, as habilidades verbais inadequadas se associam a uma multiplicidade de

problemas psicossociais. Muitos adolescentes, ao longo do projeto, relataram suas dificuldades com a escola e problemas de aprendizagem.

Meichenbaum (2001) afirma que alguns pesquisadores acreditam que um elevado nível intelectual atua como fator de proteção, auxiliando jovens em situação de alto risco a não se engajarem em atividades delituosas. Os adolescentes com baixo nível intelectual tendem a praticar crimes mais violentos do que jovens com maior escolaridade e têm probabilidade três vezes maior de se ferir em brigas e de precisar de intervenção médica. Além disso, mais de 80% dos jovens custodiados na América do Norte são funcionalmente iletrados (Meichenbaum, 2001).

Para Straus (1994), os adolescentes em conflito com a lei são descritos, segundo os estudos de interação social, como pessoas com sérias deficiências em habilidades sociais e em resolução de problemas, que sofrem de sentimentos de inferioridade, mantendo-se fiéis a um sistema de padrões de comportamento bastante divergentes dos adotados pelos cidadãos que respeitam a lei. Padovani (2003), em seu estudo sobre resolução de problemas, aponta para as mesmas características. Inclusive, o autor buscou ensinar adolescentes acautelados a resolverem problemas interpessoais e sociais de maneira assertiva, sem uso de técnicas coercitivas.

### Violência na família

As pesquisas sugerem, segundo Straus (1994), que os adolescentes com vínculos familiares fracos têm maior probabilidade de se envolver em infrações do que aqueles com relações familiares estreitas. Estudos mostram que a disciplina inconsistente e

ineficiente imposta pelos pais está associada ao comportamento delituoso (Straus, 1994).

Os pais de filhos em conflito com a lei tendem a exercer uma supervisão inconsistente e a aplicar uma disciplina incoerente e inadequada, além de ter menor probabilidade de saber onde e com quem os filhos estão (Gomide, 2003; Satraus, 1994). Da mesma forma, pais que cometem algum tipo de crime ou contravenção, como consumo excessivo de álcool e drogas, que praticam violência física, psicológica e sexual contra seus filhos ou que apresentam psicopatologia severa podem comprometer suas funções parentais no controle, disciplina e envolvimento (American Psychological Society, 1997).

Durante as rodas de conversa, os adolescentes relatam índices excessivamente altos de violência física, abandono, negligência e punições severas aplicadas pelos pais. Schrepferman e Snyder (2002) destacam que interações familiares coercitivas são caracterizadas por uma frequente e extensa troca de respostas aversivas, verbais e físicas, e que essas interações são modeladas, mantidas e amplificadas, em parte, por contingências sociais.

## Violência no meio social

Gomide (2000) afirma que a Teoria da Aprendizagem Social de Bandura (1973) auxilia na compreensão do efeito de filmes violentos para o desenvolvimento de comportamentos agressivos.

Os espectadores aprendem a se comportar de forma violenta ao observar um modelo que é reforçado pelo seu comportamento agressivo. Nos filmes violentos, a maioria dos heróis

justifica suas ações violentas como defesa de valores ligados à família, governo e território. Segundo Bandura (1973), essa justificativa permite que, após assistir muitas horas de programas violentos, os espectadores deixem de considerar aqueles comportamentos agressivos como sendo desviantes, passando a aceitá-los como uma forma legítima de resolver problemas reais.

Ressaltamos que a informação exibida pela mídia é mediada por fatores como a família, a escola e a percepção individual, e a mera exposição não é suficiente para desenvolver comportamentos agressivos (Gomide, 2000). No entanto, o convívio constante com questões dessa ordem contribui para a repetição de comportamentos violentos. O meio em que esses adolescentes estão inseridos tem um papel importante na formação de seus valores e na tomada de suas decisões, moldando sua consciência de acordo com a realidade vivida.

### Consumo de drogas

Renfrew (1997) resume as informações disponíveis sobre o consumo de diferentes drogas e comportamentos agressivos. Entre as substâncias, a anfetamina e a cocaína apresentam propriedades que aumentam a agressividade. Já os esteroides anabolizantes, além de intensificarem a agressividade, podem provocar episódios psicóticos de mania.

O álcool pode aumentar a agressividade devido ao seu efeito desinibidor, o mesmo podendo ocorrer com os inalantes, embora estes últimos apresentem efeitos mais fortes do que o álcool. A maconha, especialmente seu princípio ativo (o tetrahydrocannabinol), tem propriedades que reduzem a agressividade.

Para Renfrew (1997), a cafeína, embora não seja um entorpecente, age diretamente no sistema serotoninérgico, produzindo, em longo prazo, alterações nos receptores de serotonina, provocando aumento da agressividade. A nicotina, por sua vez, aumenta a atividade dopaminérgica.

Em resumo, o uso de diversas drogas interfere na tomada de decisões, uma vez que o baixo nível de consciência reflete em comportamentos impulsivos e agressivos, especialmente nos adolescentes em conflito com a lei. Durante as rodas de conversa, os adolescentes reconhecem a influência da busca por substâncias ilícitas no seu convívio social.

## Pobreza

Crescer em comunidades pobres tem sido identificado como um fator de risco para a prática de atos infracionais. Segundo Hawkins e demais autores (2000), assaltos e roubos são duas vezes mais prováveis entre adolescentes pobres do que entre adolescentes infratores de classe média. Além disso, nos Estados Unidos, 53% dos adolescentes autores de ato infracional estão abaixo da linha da pobreza (Kamradt, 2000). Vale destacar que a pobreza, apesar de ser reconhecida como um forte fator de estresse para o desenvolvimento humano, por si só não leva à ocorrência de comportamentos infratores, como indicam os dados de Oliveira e Assis (1999).

As regiões do município do Rio de Janeiro que apresentaram os piores indicadores socioeconômicos, por exemplo, não foram as áreas em que se encontraram as maiores taxas de homicídio. Esse fato corrobora a argumentação de que não é apenas a pobreza que explica a ocorrência da violência, mas sim um conjunto de fatores de risco associados. Em sua

análise envolvendo trinta anos de pesquisa sobre maus-tratos infantis, Cicchetti (2004) afirma que os abusos contra a criança têm mostrado, de forma consistente, exercer influência negativa sobre o desenvolvimento, superando os efeitos da pobreza. O autor afirma que a pobreza não é a causa, em si, dos maus-tratos, mas que o estresse provocado por ela é um forte fator de risco.

Os adolescentes participantes do projeto, em sua maioria, pertencem a famílias com dificuldades financeiras. Eles reconhecem que o estresse causado pelas condições socioeconômicas contribuiu para a desestruturação de suas famílias.

### **Conceito de violência**

Para ampliarmos nosso olhar, vamos aprofundar o conceito de violência. Consideramos que um dos fatores de risco mais determinantes seja a própria violência. A maioria desses adolescentes em conflito com a lei comete atos infracionais violentos em resposta à violência com a qual convivem todos os dias. No projeto Social Possível essa é uma questão recorrente.

Definimos violência, para este ensaio teórico, como

[...] o uso intencional de força física ou de poder, seja como ameaça ou realidade de fato, contra a própria pessoa ou outra pessoa, ou contra um grupo ou comunidade, que resulta em lesão, morte, dano psicológico, mau desenvolvimento ou privação (Freitas, 2002, p. 18).

Percebemos que o termo “violência” é amplo. Encontramos violência não só em atos de agressividade que são chocantes

e devastadores, que muitas vezes são difíceis de serem aceitos como provenientes de um ser humano racional, que age com liberdade de decisão e não apenas por impulso. A violência também se faz presente em gestos menores, como negligência e pequenas brigas em família.

É possível constatar, ainda, que a violência pode impactar tanto a vítima quanto o sujeito que a pratica. Ela pode se dar de forma consciente ou inconsciente, pode ser dirigida para fora, pode ser interpessoal, pode ser doméstica ou ser direcionada a desconhecidos e até mesmo a organizações de fins políticos, econômicos ou sociais, afetando grupos, comunidades e países, colocando em risco a sobrevivência humana. Sendo assim, para Freitas (2002), a violência pode expressar-se nas seguintes formas:

- a. Interpessoal – que ocorre entre pessoas, de modo não organizado ou não planejado;
- b. Autodirigida – engloba agressões intencionais e comportamentos prejudiciais dirigidos à própria pessoa, sendo o suicídio o tipo mais grave;
- c. Atos civis organizados – comportamentos violentos, motivados por questões políticas ou sociais, que visam a objetivos específicos.

De acordo com Freitas (2002), diversos fenômenos relacionados à passagem da modernidade para a pós-modernidade contribuíram para a magnitude da violência atual. Hoje, observamos que há uma desestruturação da sociedade, seja decorrente de uma urbanização não planejada ou de outros fatores, como desagregação da família, empobrecimento da população ou estresse social. Essa situação é agravada pela

falta de oportunidades para o desenvolvimento pessoal, pela privação de relações familiares e pelo estresse econômico coletivo, levando à violência coletiva.

Outros fatores, como o uso ilícito de drogas, a presença de gangues de traficantes que exercem domínio sobre todos os setores da nossa sociedade – especialmente sobre as camadas mais pobres e desorganizadas –, o incentivo ao consumo de álcool, o incentivo à violência por parte dos meios de comunicação social e as consequências das guerras e dos conflitos civis, com grande número de mortes de inocentes, também contribuem para a geração de mais violência.

Este é um tema que envolve toda a sociedade, sendo a prevenção e o controle da violência pontos de destaque na saúde pública (Freitas, 2002), pois as suas consequências atingem a humanidade como um todo. Sem uma conscientização da liberdade e da responsabilidade que cabe a cada pessoa, há um grande risco de entrarmos num círculo vicioso que incrementa cada vez mais a agressividade, o que contribui para a destruição da humanidade.

Freitas ressalta, sabiamente, que

[é] missão de todos intervir para que as consequências negativas da agressividade não cheguem ao extremo da destruição da vida, e que se possam prevenir todos os outros estágios intermediários de deterioração física, psíquica, social e espiritual do ser humano (Freitas, 2002, p. 20).

## O pensamento sistêmico

O adolescente, como ser social exposto a fatores de risco, é fruto de um sistema. Pontuamos que o pensamento sistêmico é uma nova forma de pensar cientificamente, é o novo paradigma da ciência, ou seja, um novo conjunto de pressupostos que embasará a atividade científica nos próximos tempos.

Trata-se de uma forma de ver e pensar o mundo, e, portanto, de lidar com ele, que é bastante diferente da nossa forma tradicional de pensar ou de conhecer cientificamente o mundo (Vasconcellos, 2002, p. 50).

Pensar sistemicamente, ou ver sistemicamente o mundo, significa observá-lo e refletir sobre a sua complexidade. Segundo Vasconcellos (2002), pensar sistemicamente envolve perceber as relações existentes em todos os níveis da natureza e buscar sempre a compreensão dos acontecimentos, sejam físicos, biológicos ou sociais, nos contextos em que ocorrem. Trata-se de admitir a complexidade organizada do universo e de observar o dinamismo das situações, reconhecendo que o mundo está em “processo de tornar-se”. Isso nos leva a conviver com situações que não podemos prever e com acontecimentos cujas ocorrências não podemos controlar. Por outro lado, também envolve acreditar nos recursos de auto-organização dos sistemas e nas possibilidades de mudança e evolução. Além disso, é aceitar que não existem realidades objetivas: vamos construindo as realidades à medida que interagimos com o mundo e com as pessoas, e ao mesmo tempo que essa realidade se instala, também age em nós, recursivamente.

O mundo passa a ser pensado e descrito em termos de sistemas, isto é, conjuntos de elementos em interação. O foco

passa a estar não apenas nas relações entre os elementos do sistema, mas também naquelas entre o sistema e o indivíduo que o descreve e interage com ele. Ampliamos o foco: do elemento (o indivíduo) para o sistema (a família, o grupo de trabalho, a escola) e, ainda, para os sistemas de sistemas (os ecossistemas, as redes sociais, as comunidades, as nações, as comunidades internacionais).

Assim, podemos sintetizar o pensamento sistêmico, “a epistemologia da ciência novo-paradigmática” (Vasconcellos, 2002, p. 24), em três dimensões:

- a. Complexidade – sistemas amplos, redes, ecossistemas, causalidade circular, recursividade, contradições, pensamento complexo;
- b. Instabilidade – desordem, evolução, imprevisibilidade, saltos qualitativos, auto-organização, incontrolabilidade;
- c. Intersubjetividade – inclusão do observador, autorreferência, significação da experiência na conversação, coconstrução.

Conforme Vasconcellos (2002), reconhecemos que a simplificação obscurece as inter-relações de fato existentes entre todos os fenômenos do universo, sendo imprescindível ver e lidar com a complexidade do mundo em seus diversos níveis. Daí decorre uma atitude, dentre outras, de contextualização dos fenômenos e de reconhecimento da causalidade circular. Contextualizar significa, portanto, reintegrar o objeto ao seu contexto, ou seja, é vê-lo existindo no sistema.

Durante os anos do projeto Social Possível, o objetivo foi trazer esses adolescentes em conflito com a lei para sua

realidade e entendê-los a partir desse olhar de complexidade. Em cada roda de conversa, eles se aprofundavam mais em suas realidades, permitindo-se viver essa contextualização. Entendemos que esses adolescentes, expostos a tantos fatores de risco desde pequenos e convivendo com a violência como paradigma, são, em certos aspectos, produtos de um sistema e que abandonar esse ciclo de repetições é, ao mesmo tempo, uma necessidade e um desafio.

Em seu tempo acautelados, esses jovens vivem em um outro sistema, o sistema socioeducativo, que lhes permite pensar em suas questões pessoais e, ao facilitador das rodas de conversa, possibilita chamá-los à contextualização de sua realidade.

## **OPORTUNIDADES DE PESQUISAS**

Este tópico dedica-se a apontar as oportunidades de pesquisa que envolvam adolescentes em conflitos com a lei, expandindo a temática relacionada aos fatores de risco, sistemas relacionais e violência, oferecendo contribuições para a discussão da questão do adolescente e a criminalidade.

As relações familiares são sempre uma questão de embaraço quando acolhemos adolescentes nas unidades de internação de Minas Gerais, e, por isso, estudar as novas concepções de família são uma urgência na atualidade. Para Bucher-Maluschke (1999), o número de estudos sobre o tema tem crescido muito nos últimos tempos, principalmente sobre famílias constituídas por casais LGBTQIAPN+, famílias monoparentais, com filhos provenientes de inseminação artificial, e outras formas de família, apresentando dados novos acerca do conceito de *família* e das interações entre seus membros. Atualmente, nos encontramos diante de novas reivindicações relacionadas a

mudanças de leis, à luta por igualdade de direitos e à dinâmica familiar, levando à compreensão de família como sistema dinâmico (Bucher-Maluschke, 2008).

Outro ponto diz respeito às questões de vulnerabilidade social. A função da família em assegurar o bem-estar físico, emocional e afetivo de seus membros tem sofrido grandes transformações. O bem-estar físico, por estar relacionado às condições econômicas, está cada vez mais ameaçado. Na perspectiva sistêmica, é muito importante saber ler a cultura própria da família e avaliar e compreender o fato de que ambos os pais, os responsáveis e/ou os genitores saem para garantir o sustento da casa. Essa mudança cultural gera impactos no núcleo familiar (Bucher-Maluschke, 2007).

Do ponto de vista emocional e afetivo, a ausência prolongada dos pais em casa os levaram a delegar a outras instâncias a tarefa de guarda dos filhos. A vivência de uma relação calorosa, íntima e contínua com os responsáveis substitutos, que desempenham e regulam constantemente o papel de mãe ou pai, mostra-se essencial à saúde mental da criança e do adolescente (Böing; Crepaldi, 2016). A transmissão de valores e de cultura tem sido compartilhada com outras instâncias, como a escola, a televisão, a rua e, nos últimos tempos, a internet, que aponta para uma cultura globalizante.

Por outro lado, o Brasil observou, nos últimos anos, uma expansão considerável de políticas públicas voltadas para a transferência direta de renda para a população pobre. Entre os principais programas dessa natureza estão o Benefício de Prestação Continuada (conhecido como BPC/Loas ou, simplesmente, BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF – atualmente Programa Auxílio Brasil). Concordamos que a erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade

no Brasil são metas dificilmente alcançáveis dentro de um prazo razoável sem que se recorra a mecanismos diretos de redistribuição. Os programas de transferência de renda, de natureza não contributiva, são exemplos claros da adoção desse tipo de mecanismo. Existentes já há várias décadas, tais programas passaram por inovações e por uma grande expansão a partir do fim da década de 1990. Um campo de pesquisa seria os efeitos desses programas na expansão de políticas públicas e na erradicação da criminalidade.

Ao abordar as questões relacionadas aos adolescentes autores de atos infracionais, surge também a discussão sobre transtornos mentais. Nesse sentido, outro campo de pesquisa seria a presença, recorrente ou não, desses transtornos nos centros de internação mineiros. Nos debates atuais em neurociências, especialmente acerca da autonomia e das bases psiconeurofisiológicas da escolha, da ação e da decisão, é comum a referência a processos implícitos não conscientes que supostamente subsidiam nossos processos de tomada de decisão. “Maus cérebros resultariam em mau comportamento” (Burns; Bechara, 2007; Raine, 2008). Assim, é essencial um aprofundamento nos estudos que buscam compreender o comportamento violento e a relação com lesões e disfunções cerebrais, incluindo trabalhos que abordem aspectos sociais, biológicos e a criminalidade. Analisar o comportamento de quem age com indiferença e frequentemente viola o direito das outras pessoas, à luz de várias ciências, é fundamental (Cruzeiro *et al.*, 2008).

Enfim, essas são algumas questões que perpassam a realidade dos adolescentes em conflito com a lei e os amplos campos de pesquisa, além dos fatores de risco que estamos focando neste ensaio teórico. Encerramos, assim, este estudo com as considerações finais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observado, os fatores de risco são condições ou variáveis ligadas a uma alta probabilidade de ocorrência de resultados negativos ou indesejáveis ao desenvolvimento humano. Dentre tais fatores, encontram-se os comportamentos que podem comprometer a saúde, o bem-estar ou o desempenho social do indivíduo. A compreensão dessas variáveis é muito importante para as reflexões das rodas de conversa e para o processo de ressignificação de todos os adolescentes envolvidos no processo.

Para os adolescentes do projeto Social Possível, ficou claro que eles são garotos tentando se encontrar: “a gente fica tentando se ver”. São indivíduos imersos em questões sociais que comprometem seus desempenhos como sujeitos. Esses fatores de risco afetam, principalmente, o bem-estar deles e de suas famílias, e, como consequência, de toda comunidade onde vivem.

A maioria desses jovens tem idade superior à indicada para a faixa escolar em que se encontram e apresentam dificuldades de reflexão sobre melhores escolhas. Atuam por impulso, com dificuldade de perceber o real valor de sua vida. Como expressaram em uma das rodas de conversa: “Não soube valorizar sua liberdade no mundão, hoje chora atrás das grades implorando perdão, e na vida do crime o moleque era ligeiro, vivia no seu corre para ganhar seu dinheiro”.

Entendemos, junto com os adolescentes, que a pobreza, enquanto fator de risco, não é a causa em si dos maus-tratos e da criminalidade, mas que o estresse provocado por ela é um forte desencadeador de atitudes antissociais. Vindos, em sua maioria, de famílias em situação de vulnerabilidade

social, os adolescentes encontram, na criminalidade, uma saída para enfrentar os problemas. Além disso, os grupos sociais de suas regiões oferecem a esses meninos a ilusão de serem importantes e terem tudo de que precisam.

Muitos reconhecem que o consumo de diversas drogas interfere na tomada de suas decisões. O baixo nível de consciência, decorrente do uso abusivo de drogas, reflete-se em comportamentos impulsivos e agressivos. Nas rodas de conversa, os adolescentes dizem que, inicialmente, buscam as substâncias ilícitas por diversão, mas que, no final, isso afeta o seu convívio social, “a gente vivia de ilusão, anestesiado, quem está anestesiado não pensa”.

O adolescente em conflito com a lei, exposto a diversos fatores de risco, é fruto de um sistema (Vasconcellos, 2002), muitas vezes disfuncional, no qual a violência é um tema recorrente. Durante esses anos de escuta, foi possível compreender que a violência deixa marcas. Sendo um tema que envolve toda a sociedade, a prevenção e o controle da violência constituem pontos de destaque na saúde pública (Freitas, 2002). Suas consequências atingem as pessoas como um todo e, sem uma conscientização sobre a liberdade e a responsabilidade que cabe a cada pessoa, há um grande risco de se cair em um círculo vicioso que intensifica cada vez mais a agressividade, o que só contribui para a destruição desses adolescentes.

A adolescência é um momento de identificações e, por isso, é tão importante o aprofundamento nas questões que envolvem a constituição do sujeito e a análise do que é socialmente possível. É uma fase de amadurecimento e de preparação para vida adulta. Neste capítulo, reconhecemos a importância de garantir ao adolescente em conflito com a lei o acesso mínimo aos direitos fundamentais e a relevância de

políticas públicas que atinjam as famílias e contribuam, de forma eficaz, para a superação de algumas questões sociais. Nem todos os adolescentes em situação de vulnerabilidade social optam pela criminalidade, mas a exposição, desde a infância, a fatores de risco, tem sido um ponto marcante na vida desses adolescentes: “a gente se apoia no crime, para superar certos sofrimentos, não está certo, mas era o que tinha mais perto de nós”.

Compreendemos que contextualizar é reintegrar o objeto ao seu contexto, ou seja, é vê-lo existindo no sistema, e, a partir desse encontro, ser capaz de refletir sobre seu lugar enquanto sujeito. No Social Possível, os adolescentes têm a oportunidade de parar por um ano, e, em um momento em que perderam tudo, têm a chance de tentar resgatar suas vidas. Esse processo se dá pelo encontro consigo mesmo, seus familiares e a comunidade. Como expressam em um de seus funks: “[...] que nessa vida errada tu tem duas escolhas, ou é o caminho errado, ou é o caminho certo, não tem como as duas, não, tu só tem uma opção”.

## REFERÊNCIAS

- AMERICAN PSYCHOLOGICAL SOCIETY. **Reducing violence: A research agenda** (APS Observer Report 5). Washington, D.C.: American Psychological Society, 1997.
- BANDURA, A. **Aggression: a social learning analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973.
- BÖING, E. CREPALDI, M. A. Relação pais e filhos: compreendendo o interjogo das relações parentais e coparentais. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 59, p. 17-33, jan./mar. 2016.
- BUCHER-MALUSCHKE, J. S. N. F. Do transgeracional na perspectiva sistêmica à transmissão psíquica entre as gerações na perspectiva da psicanálise. *In*: PENSO, M. A.; COSTA, F. L. (org.). **A transmissão geracional em diferentes contextos: da pesquisa à intervenção**. São Paulo: Summus, 2008.
- BUCHER-MALUSCHKE, J. S. N. F. Lei, transgressões, famílias e instituições: elementos para uma reflexão sistêmica. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. especial, p. 83-87, 2007.
- BURNS, K.; BECHARA, A. Decision making and free will: a neuroscience perspective. **Behavioral Sciences and the Law**, 25, p. 263-280, 2007.
- CICCHETTI, D. An odyssey of discovery: lessons learned through three decades of research on child maltreatment. **American psychologist**, v. 59, n. 8, p. 731-740, 2004.
- CRUZEIRO, A. L. S.; SILVA, R. A.; HORTA, B. L.; SOUZA, L. D. M.; FARIA, A. D.; PINHEIRO, R. T.; SILVEIRA, I. O.; FERREIRA, C. D. Prevalência e fatores associados ao transtorno da conduta entre adolescentes: um estudo de base populacional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 9, 2013-2020, set. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/VNGPQwC5yFCsprTYpFrCx6m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- FREITAS, L. A. P. **Adolescência, família e drogas: A função paterna e a questão dos limites**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

- FREUD, S. Conferência XXI: O desenvolvimento da libido e as organizações sexuais. *In*: STRACHEY, J. (org. e trad.). **Edição Standart Brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. Vol. XVI. Rio de Janeiro: Imago, 1996.
- GALLO, A. E.; WILLIAMS, L. C. A. Adolescentes em conflito com a lei: uma revisão dos fatores de risco para a conduta infracional. **Psicologia: Teoria e Prática**. Revista Psicologia, v. 7, n. 1, 2005.
- GOMIDE, P. I. C. Estilos parentais e comportamento anti-social. *In*: DEL PRETTE, A.; DEL PRETE, Z. A. P. (org.). **Habilidades sociais, desenvolvimento e aprendizagem**. Campinas: Alínea, 2003.
- GOMIDE, P. I. C. A influência de filmes violentos em comportamento agressivo de crianças e adolescentes. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 13, n. 1, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-79722000000100014>. Acesso em: 1 de jan. 2022.
- HAWKINS, J. D.; HERRENKOHL, T. I.; FARRINGTON, D. P.; BREWER, D.; CATALANO, R. F.; HARACHI, T. W.; COTHERN, L. Predictors of youth violence. **Juvenile Justice Bulletin**, U.S. Department of Justice, Office of Juvenile and Delinquency Prevention, p. 1-15, 2000.
- KAMRADT, B. Wraparound Milwaukee: aiding youth with mental health needs. **Juvenile Justice**, v. 7, n. 1, p. 14-23, 2000.
- MEICHENBAUM, D. **Treatment of individuals with anger-control problems and aggressive behavior: a clinical handbook**. Clearwater: Institute Press. 2001.
- OLIVEIRA, M. B.; ASSIS, S. G. Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os “ressocializam”: a perpetuação do descaso. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 831-844, 1999.
- PADOVANI, R. C. **Resolução de problemas com adolescentes em conflito com a lei: uma proposta de intervenção**. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação Especial) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.
- RAÏNE, A. From genes to brain to antisocial behavior. **Association for Psychological Science**, v. 17, n. 5, p. 323-328, 2008.

- RENFREW, J. W. **Aggression and its causes: a biopsychosocial approach**. New York: Oxford University Press, 1997.
- SCHREPFERMAN, L.; SNYDER, J. Coercion: the link between treatment mechanisms in behavioral parent training and risk reduction in child antisocial behavior. **Behavior Therapy**, v. 33, p. 339-359, 2002.
- STRAUS, M. B. **Violência na vida dos adolescentes**. São Paulo: Best Seller, 1994.
- VASCONCELLOS, M. J. E. **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da Ciência**. Campinas: Papirus, 2002.

Capítulo 7

**O projeto Mediar e os desafios  
da mediação de conflitos na  
Polícia Civil de Minas Gerais**

Daniel de Laia e Francis Albert Cotta

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo aborda o complexo processo de mediação de conflitos realizado pela Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), desde sua institucionalização, implementação e consolidação até sua descontinuidade, na busca dos motivos que levaram à sua paralisação e aos impactos que a medida causou na organização e no trabalho policial.

O interesse pelo tema surgiu durante os percursos formativos e profissionais do ator-pesquisador que, atualmente, exerce o cargo de investigador da PCMG, experiência que oportunizou observar o funcionamento do Núcleo de Mediação de Conflitos da Delegacia Regional Noroeste de Belo Horizonte.

Os resultados deste trabalho podem ser úteis na construção de planejamentos estratégicos, de políticas públicas de segurança e na análise da viabilidade da retomada do programa de mediações na PCMG, bem como em outros órgãos estatais relacionados com a segurança pública.

Diante do objeto de estudo, colocou-se como problema de pesquisa a seguinte pergunta: como se engendrou o complexo processo de institucionalização, consolidação e paralisação do Programa de Mediação de Conflitos na Polícia Civil de Minas Gerais (projeto Mediar)?

Por se tratar de um método indutivo, algumas questões de pesquisas foram elaboradas, quais sejam:

- a) Por que, mesmo após ser implementada e institucionalizada, a mediação de conflitos na PCMG não resistiu ao decurso do tempo?;

- b) A mediação de conflitos é uma estratégia de prevenção à criminalidade aceita na cultura policial?;
- c) Seria apropriada para a PCMG e para os cidadãos a continuidade do programa?

A fim de abordar essas questões, apresentam-se os seguintes objetivos: verificar se a mediação de conflitos é uma estratégia institucional viável e que contribui para o processo de construção da cidadania; interpretar a percepção dos policiais sobre a mediação de conflitos como prática de prevenção à criminalidade; e verificar se é importante ou não dar continuidade ao Programa de Mediação de Conflitos.

A pesquisa fez uso de uma estratégia teórico-metodológica da autoetnografia policial (Cotta, 2022a)<sup>1</sup> e da coleta de dados que permitissem interpretar o objeto de pesquisa por diversos ângulos, considerando suas nuances (Morin, 2015). A partir de um enfoque misto, com o uso de técnicas qualitativas e quantitativas, utilizou-se, também, a perspectiva metodológica da etnometodologia, que se concentra no estudo empírico das práticas cotidianas. Os dados estatísticos apresentados neste estudo foram disponibilizados pelo Núcleo de Direitos Humanos da PCMG, ligado à Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária (SIPJ).

Este capítulo está organizado da seguinte forma: inicialmente realizou-se a contextualização do tema, com apresentação dos aspectos gerais de segurança pública e da cultura de

---

1 No exercício de autoetnografia policial, o “ator-pesquisador” está no campo e fora dele, a experienciar seu cotidiano. É uma estratégia que leva em conta os saberes, vivências e olhares do pesquisador que é ator nos acontecimentos (Cotta, 2022a). O exercício autoetnográfico foi possível porque o autor é servidor da PCMG e teve contato direto com núcleos de mediação de conflitos.

paz. Em seguida, o estudo trata da mediação de conflitos na PCMG, revelando os resultados obtidos pelo projeto Mediar, as prováveis causas que influenciaram o seu declínio e o novo projeto da organização para a mediação de conflitos. As considerações finais trazem as reflexões sobre os prognósticos da mediação de conflitos na PCMG, mais especificamente sobre os planos futuros para o Mediar.

## **SEGURANÇA PÚBLICA E CULTURA DE PAZ**

O estado democrático de direito no Brasil, inaugurado com a promulgação da Constituição da República de 1988, assegurou várias garantias referentes ao exercício dos direitos individuais e sociais, entre eles a segurança e o acesso à Justiça, compreendidos como valores de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e na solução pacífica das controvérsias, tanto na ordem interna quanto externa (Brasil, 1988).

A Constituição, portanto, estabeleceu como fundamentos do estado democrático de direito a cidadania e a dignidade da pessoa humana, valores que devem nortear a construção de políticas públicas em todas as áreas de atuação estatal e, principalmente, na promoção da segurança pública. Dessa forma, o Estado tem o dever de promover políticas públicas de segurança baseadas na garantia e efetividade dos direitos fundamentais e na promoção da cultura de paz, com ampla participação da comunidade.

Esse imperativo constitucional encontra efetividade na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecendo, entre outros princípios,

respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos; proteção aos direitos humanos; respeito aos direitos fundamentais; promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; resolução pacífica dos conflitos; e participação e controle social (Brasil, 2018).

O Estado, dessa forma, tem o compromisso de efetivar a solução pacífica das controvérsias e de disseminar a cultura de paz, mas sem negligenciar a promoção da segurança pública, procurando reduzir a criminalidade e a insegurança através dos meios tradicionais de policiamento.<sup>2</sup> O Estado democrático, firmado na paz e na justiça social de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, necessita disseminar a cultura de paz, visando afastar a violência. Nesse sentido, as práticas de justiça restaurativas e a mediação de conflitos se apresentam como uma alternativa aos meios tradicionais de combate ao crime, que se apresentam ineficientes.

A discussão sobre mediação de conflitos emerge como uma alternativa a um discurso que, motivado por uma “criminologia midiática”,<sup>3</sup> advoga a favor do endurecimento das leis e das

---

2 Defende-se neste estudo a promoção da solução pacífica de controvérsias para as infrações que admitem tal tratativa estatal, considerando-se que, por outro lado, o Estado deve promover segurança pública para a sociedade, através dos meios tradicionais de policiamento e persecução penal. Todavia, soluções para os conflitos baseadas na violência ou na expiação da culpa, como no sistema retributivo, no qual o autor do fato delituoso recebe a pena como castigo, devem ser evitadas em determinados casos ou ao menos utilizadas em menor escala.

3 Por meio da criminologia midiática, alguns instrumentos de comunicação atuam como ferramentas de reforço ao Estado Penal, incutindo, reproduzindo e aprofundando o sentimento de medo do crime, propagando um discurso punitivista. Nesse sentido, o jurista humanista Eugênio Zaffaroni (2015) inclui como agências do direito criminal as agências de comunicação social – rádio, televisão e jornais –, que atuam junto à sociedade propagando informações sobre a criminalidade.

penas, bem como da utilização do encarceramento como forma de contenção da criminalidade.

A insegurança pública no Brasil é um dos problemas que mais afetam a sociedade, demandando cada vez mais a atenção dos gestores governamentais. Com o objetivo de atender às exigências sociais por segurança, o Estado implementa políticas públicas diversas, muitas vezes de modo emergencial. As alterações legislativas que visam aumentar as penas dos delitos e controlar o crime através do aprisionamento em massa não se mostraram capazes de solucionar o problema da criminalidade, que atinge patamares altíssimos e deixa a sociedade cada vez mais apreensiva e subjetivamente insegura (Souza, 2015).

No contexto de criminalidade crescente, os meios tradicionais de enfrentamento a esse fenômeno social, pautados por princípios e ações policiais reativas, não têm surtido o efeito esperado, o que demanda a busca por outras formas de controle do crime e do desvio. Uma dessas alternativas é a utilização dos princípios da mediação de conflitos e da justiça restaurativa no trabalho policial.

A justiça restaurativa é um procedimento de consenso, em que a pessoa vitimada e o ofensor, e, quando apropriado, outros membros da comunidade afetada pelo crime, participam ativamente da construção de soluções para a cura das feridas, dos traumas e das perdas causadas pelo crime (Pinto, 2005). Por meio da justiça restaurativa, o ofendido passa a ter um papel ativo no processo de estabilização das relações sociais que foram afetadas pela ação do ofensor, visando não apenas retornar ao *status quo* do relacionamento, mas sanar efetivamente o problema.

A mediação de conflitos é uma técnica não contenciosa, na qual um profissional, devidamente habilitado, auxilia as partes a identificarem seus verdadeiros interesses e a preservarem seus relacionamentos por meio de um acordo criativo que beneficie todos os envolvidos (Vezzulla, 2001).

No exercício da mediação de conflitos, o mediador apenas facilita o diálogo entre as partes, auxiliando-as na construção de uma solução que seja capaz de restabelecer o convívio e a paz. Dessa forma, o mediador não impõe soluções, mas atua como um facilitador da interação entre as partes na construção da solução dos conflitos.

Vezzulla (2001) esclarece que os conflitos podem resultar na ruptura de uma pretensa harmonia existente nos relacionamentos, manifestando-se na subversão dos papéis estabelecidos em forma contratual, tácita ou explícita. Os conflitos são esperados nas relações e se manifestam sob a forma de posições, junto às quais estão os interesses e as emoções de cada pessoa. Assim, o conflito pode ser comparado a um *iceberg*, uma vez que as posições assumidas podem ser a sua parte visível, enquanto os interesses e emoções podem ser comparados à parte não visível, encoberta sob as águas. Cabe ao mediador auxiliar as partes para que os interesses e emoções fiquem equilibrados no processo e que, assim, consigam chegar ao melhor resultado.

Os conflitos que surgem no meio social podem ser solucionados por meio da heterocomposição e da autocomposição. A heterocomposição pressupõe que a solução seja imposta por um terceiro imparcial, que aplica as normas ao caso apresentado. São exemplos dessa técnica a jurisdição estatal e a arbitragem (jurisdição privada). A autocomposição, por sua vez, pressupõe que a solução seja construída entre as

partes, por meio da conciliação, da mediação e da transação. Na conciliação, o terceiro imparcial sugere uma solução, que pode ou não ser aceita pelas partes. Na mediação, o terceiro imparcial apenas facilita o diálogo e auxilia as partes a encontrarem, por elas mesmas, a solução para o impasse, sem fazer qualquer sugestão de acordo ou de resolução do litígio. Já a transação se apresenta como o resultado útil da conciliação e da mediação, pois se consubstancia no acordo entre as partes (Scavone Junior, 2018).

O objeto deste estudo é a mediação de conflitos interpessoais,<sup>4</sup> denominada por Silva (2019) de mediação policial. Para a sua efetividade, ela deve ser regida por um conjunto de metodologias, princípios e regras que sejam úteis para a resolução pacífica de conflitos. Esse tipo de mediação pode se dar de maneira informal, a partir do emprego das técnicas que norteiam a mediação quando o policial atende ocorrências, ou em momento posterior ao conflito, quando, por exemplo, uma parte registra um fato e a parte demandada não está presente, devendo ser convidada para o procedimento.

A importância da mediação de conflitos se manifesta a partir do entendimento de que segurança pública é um bem social e democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais; um direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos. A segurança pública é uma forma de proteger a cidadania, cabendo às polícias o dever de prestar serviços que visem à prevenção e ao controle da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais (Cotta, 2022b).

---

4 A polícia pode exercer a mediação de conflitos em vários âmbitos de atuação: mediação comunitária; mediação de conflitos interpessoais; mediação familiar; mediação em eventos públicos de grandes proporções; e mediação interna *corporis* (Silva, 2019).

A segurança pública deve ser entendida como um bem democrático que pressupõe a participação efetiva de todas as pessoas, o que pode ocorrer por meio do comprometimento na elaboração de políticas públicas e na disseminação da cultura de paz. Segurança, portanto, não se restringe à atividade policial, mas pressupõe coparticipação social para promover a reestruturação orgânica do próprio Estado. Como bem lecionado por Moureira (2022), a segurança pública é um direito fundamental cujo resultado deve ser emancipatório, decorrente de um processo de reconhecimento<sup>5</sup> democrático.

A segurança pública emancipatória, resultado do processo de reconhecimento democrático, realiza-se na medida em que, ao se compreender como meio de preservação da ordem social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, dá conta de avaliar-se criticamente como meio legítimo de promoção da liberdade social, mitigando qualquer patologia social de indeterminação normativa advinda da inexistência de iguais condições para o exercício da liberdade (Moureira, 2022, p. 90).

Assim, para a construção de uma segurança pública emancipatória, cabe aos órgãos de segurança pública a aproximação com a sociedade civil, a fim de proporcionar meios para a comunidade político-jurídica lutar por reconhecimento. No caso da mediação de conflitos, percebe-se que a pessoa envolvida em um conflito, principalmente quando desprovida de meios financeiros para acessar a Justiça, tem como única opção submeter sua demanda à polícia, a qual deve, por

---

5 O processo de reconhecimento é dialético. Não implica subserviência do “eu” perante o “outro” que o reconhece. O reconhecimento dialético se dá quando, primeiramente, o “eu” se reconhece e, na relação com o outro, reconhece esse “outro” (Moureira, 2022, p. 89).

sua vez, assegurar o exercício dos direitos fundamentais e proporcionar a coparticipação na resolução do problema.

A próxima seção trata do surgimento da mediação de conflitos na PCMG como uma política pública de segurança promissora, que, no entanto, não resistiu ao decurso do tempo.

## **MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS**

A mediação de conflitos na PCMG iniciou-se a partir de um projeto piloto na 5ª Delegacia Regional Leste de Belo Horizonte, no ano de 2006, e contou com participação de duas servidoras policiais civis e uma policial militar de Minas Gerais cedida para aquela finalidade. A proposta, denominada “projeto Mediar”, surgiu da constatação institucional de que era necessário dar uma resposta mais concreta e contínua tanto para os casos comuns quanto para os crimes de menor potencial ofensivo (Minas Gerais, 2015).

O projeto piloto da Delegacia Regional Leste apresentou bons resultados e o programa de mediação de conflitos começou a se expandir na PCMG, abrindo-se espaço para a criação dos núcleos de mediação de conflitos em todas as Delegacias Regionais de Belo Horizonte e, posteriormente, para delegacias especializadas e para quatro delegacias regionais da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Minas Gerais, 2015).

A institucionalização do projeto Mediar na PCMG ocorreu no ano de 2009, por meio da Resolução nº 7.169, de 3 de novembro, que dispôs sobre a metodologia da mediação de conflitos e estabeleceu que o programa seria executado sob os seguintes fundamentos teóricos: polícia orientada para a solução dos

problemas; polícia comunitária; e práticas restaurativas. A norma também estabeleceu que a mediação de conflitos na PCMG não substituiria quaisquer procedimentos legais a que se obriga a instituição face ao ordenamento jurídico, e que a mediação seria executada com observância dos seguintes princípios: voluntariedade; não adversidade; autonomia de decisão dos participantes interessados na resolução do conflito; imparcialidade e neutralidade do mediador; e informalidade e gratuidade (PCMG, 2009).

No ano de 2013, com a promulgação da Lei Orgânica da PCMG – Lei Complementar nº 129, de 8 de novembro de 2013 –, a mediação de conflitos foi inserida como atribuição dos policiais civis e como um princípio a ser observado na atuação e no trabalho policial (Minas Gerais, 2013).

Na próxima subseção serão apresentados alguns resultados do projeto Mediar, o qual se apresentou como uma metodologia efetiva para promoção da cultura de paz.

## **RESULTADOS APRESENTADOS PELO PROJETO MEDIAR**

O Mediar permaneceu em operação na PCMG de 2006 a 2018, período em que apresentou benefícios promissores para o serviço policial. Os resultados expostos a seguir foram obtidos por meio de um relatório elaborado pela coordenação do projeto no ano de 2015 – o qual aborda dados dos anos de 2009 a 2014 – e de planilhas com estatísticas referentes ao período de 2015 a 2018.

## **Atividades realizadas entre 2009 e 2014**

No ano de 2009, a PCMG contava com seis núcleos de mediação e, entre maio e dezembro desse ano, foram realizados 1.365 atendimentos. No ano seguinte, com nove núcleos em funcionamento, foram tratados 3.182 casos, abrangendo 4.988 pessoas atendidas (Minas Gerais, 2015).

No período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, a PCMG atuou em 19.043 casos por meio de seus núcleos de mediação, sendo: 3.747 casos em 2011; 2.688 casos em 2012; 5.696 casos em 2013; e 6.912 casos em 2014 (Minas Gerais, 2015).

Ainda no período de 2011 a 2014, as pesquisas socioeconômicas realizadas nos núcleos do projeto Mediar indicaram os tipos de demandas atendidas. Os casos mais corriqueiros eram referentes a crimes de menor potencial ofensivo, mas chama atenção a quantidade de casos que não foram enquadrados como crimes ou contravenções. De uma amostra de 17.019 casos atendidos, 3.686 (aproximadamente 21,6%) eram referentes a situações que não configuravam crime ou contravenção. Esses dados demonstram que o trabalho policial vai além da simples repressão à criminalidade, englobando também inúmeras atividades que visam à promoção da cidadania e à garantia dos direitos fundamentais, proporcionando a todos os cidadãos iguais condições para o exercício da liberdade. É fato notório que a polícia é a primeira instituição a ser demandada pelo cidadão quando seus direitos estão ameaçados, e, como tal, deve estar sempre preparada para atender às demandas sociais.

Entre 2011 e 2014, de uma amostra de 12.964 casos atendidos, foi apurado que em 34% deles a relação entre mediandos era de vizinhança e em 31% a relação era de parentesco. Ou seja, em

mais de 60% dos casos, as partes envolvidas tinham um vínculo próximo, e a resolução inadequada dos conflitos poderia gerar danos mais graves.

### **Atividades realizadas entre 2015 e 2018**

Os dados referentes aos resultados do projeto Mediar, no período de 2015 a 2018, foram disponibilizados pelo Núcleo de Direitos Humanos da PCMG em abril de 2022, por meio de planilhas do Excel. Nas análises dessas planilhas, foram constatadas algumas lacunas, pois alguns núcleos de mediação deixaram de enviar dados em determinados meses. A título de exemplo, o Núcleo Mediar de Patos de Minas não apresentou dados relativos a dezembro de 2016, outubro, novembro e dezembro de 2017, e setembro a dezembro de 2018. Não se sabe se o Núcleo não enviou os dados ou se as estatísticas não foram compiladas pela coordenação do Mediar.

Entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018, os núcleos reportaram 9.389 atendimentos, sendo 5.705 pré-mediações, 732 mediações e 2.952 orientações. Ao comparar esses números com os resultados de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, verifica-se uma queda acentuada na produtividade dos núcleos. Porém, é possível que a queda seja decorrente dos meses que não foram computados, devido às lacunas de dados já mencionadas.

Apesar da constatação de várias lacunas nos dados de 2015 a 2018, é importante considerar que a PCMG atendeu mais de 9 mil pessoas nos núcleos de mediação de conflitos, as quais tiveram contato direto com a mediação como uma metodologia de resolução pacífica de litígios e de disseminação de cultura de paz (Laia, 2022).

As lacunas existentes nas planilhas de dados de produtividade dos núcleos impediram análises com base em séries históricas, assim como dificultaram uma comparação mais efetiva entre períodos de apuração.

### **Declínio do projeto Mediar**

O projeto Mediar proporcionou um tratamento diferenciado e efetivo para as questões envolvendo pequenos litígios e alcançou efetividade e visibilidade na PCMG. Todavia, em 2018, começou a declinar, resultando no fechamento de vários núcleos de mediação. Atualmente, somente o núcleo de mediação da Delegacia Especializada em Acidente de Veículos (MedTrans), continua em operação.

Conforme Laia (2022), as causas para o fechamento dos núcleos não podem ser compreendidas por meio de respostas simples, pois trata-se de um fenômeno complexo e multidimensional. Contudo, alguns fatores contribuíram para que os núcleos deixassem de operar: (i) falta de profissionais para trabalhar nos núcleos; (ii) resistência decorrente de uma cultura policial distorcida; (iii) mudanças nas atribuições das delegacias de polícia de Belo Horizonte, especialmente no que diz respeito ao tratamento dos crimes de menor potencial ofensivo e das contravenções.

A falta de profissionais treinados para atuarem nos núcleos decorre, principalmente, da carência de recursos humanos na PCMG, tendo em vista que, desde a decretação do estado de calamidade financeira em 2016, os concursos públicos foram suspensos, salvo exceções presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. Com o passar do tempo, os policiais alocados nos núcleos foram transferidos para outras unidades a pedido

dos próprios profissionais ou por outros motivos, e não havia servidores habilitados para substituí-los.

Outro fator que pode ter influenciado o declínio do programa é a cultura policial distorcida. Essa ética implícita, ou subcultura policial desvirtuada, condiciona a ação dos policiais, muitos dos quais consideram a mediação de conflitos, que envolve oportunizar a construção de um acordo com a participação do ofendido e do ofensor, um serviço de menor importância que pode ser relegado a outros agentes estatais (Laia, 2022).

Por fim, as mudanças nas atribuições das unidades policiais civis em 2018, estabelecidas pela Resolução nº 8.004, de 16 de março de 2018, da PCMG, podem ter contribuído ainda mais para o fechamento dos núcleos. A referida resolução definiu e alterou as atribuições das delegacias de polícia, transferindo para a Delegacia Adida ao Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte a competência para atuar em todos os procedimentos envolvendo infrações de menor potencial ofensivo ocorridas no município. Assim, as delegacias onde estavam instalados os núcleos perderam a atribuição de lidar com os fatos que ensejavam mediação de conflitos, sendo que os delegados dessas unidades não tinham sequer conhecimento dos fatos envolvendo infrações de menor potencial ofensivo ocorridos em sua circunscrição, pois os registros são encaminhados diretamente à Delegacia Adida ao Juizado Especial Criminal.

Dessa forma, esses fatores contribuíram significativamente para a inviabilização do programa de mediação de conflitos da PCMG.

## O novo projeto da PCMG

Apesar dos entraves apresentados, a PCMG permanece alinhada aos princípios democráticos e de direitos humanos, demonstrando estar preparada para evoluir conforme o ambiente em que está inserida. Dessa forma, o Núcleo de Direitos Humanos da instituição desenvolveu o projeto de implantação do Procedimento Policial de Pacificação, utilizando técnicas de resolução adequada de disputas nas unidades de área<sup>6</sup> da polícia civil.

Por meio do referido projeto, a PCMG pretende reformular a metodologia outrora utilizada pelo Mediar. O policial civil, que já possui o conhecimento<sup>7</sup> necessário para aplicar a resolução adequada de disputas, passará por uma nova capacitação para atuar como mediador nas unidades policiais. Com isso, não seria necessário criar núcleos, pois a mediação ocorrerá nas próprias unidades policiais. Essa readequação do trabalho policial visa superar as dificuldades observadas no projeto Mediar (Laia, 2022).

A PCMG demonstra, assim, estar alinhada ao modelo de administração pública gerencial, caracterizado pela adoção de instrumentos que buscam a eficiência do serviço público e a racionalização orçamentária (Durante; Zavataro, 2007). Esse modelo é permeado por várias teorias, incluindo a Teoria dos Sistemas, aplicável na realidade da PCMG como organização pública.

---

6 Entende-se por “unidades de área” as delegacias de polícia subordinadas às delegacias regionais. No caso de Belo Horizonte, existem seis delegacias regionais, cada uma possuindo quatro delegacias de polícia subordinadas.

7 O curso de formação dos policiais civis inclui em sua grade curricular disciplinas ligadas à mediação de conflitos para capacitação teórica dos novos servidores.

Chiavenato (2003), ao apresentar a Teoria dos Sistemas, aborda os sistemas abertos, que são caracterizados pela troca constante com o ambiente por meio de inúmeras entradas e saídas. Dessa forma, os sistemas abertos são adaptativos, pois, para sobreviver, devem se ajustar constantemente às condições do meio. Essa comparação ilustra a necessidade de uma organização se reconstruir diante das novas demandas da sociedade e das limitações de diversas ordens, sob pena de se tornar ineficiente e irrelevante para a comunidade.

A capacidade de mudança e de adaptação institucional reflete a evolução técnica de procedimentos da PCMG, a fim de atender às exigências dos diversos setores da sociedade, de outras organizações públicas e até mesmo dos seus servidores. Assim, é imprescindível a constante análise do cenário organizacional para adaptar os procedimentos da instituição às necessidades da comunidade político-jurídica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como uma organização pública, a PCMG é responsável por desenvolver uma gestão que atenda às demandas de cada cidadão(ã) e aos interesses e expectativas das comunidades, gerando produtos e resultados que representem respostas efetivas e úteis ao interesse público. Nesse sentido, constatou-se que a mediação de conflitos, enquanto política pública de segurança, teve início na PCMG em 2006, por iniciativa do gestor de uma delegacia regional de Belo Horizonte, influenciado pela mediação de conflitos já implementada no estado de Minas Gerais nos núcleos de prevenção à criminalidade.

A institucionalização da mediação de conflitos na PCMG ocorreu com a edição da Resolução nº 7.169, 3 de novembro de 2009,

e, em 2013, foi legalizada e incluída como atribuições dos policiais civis por força da promulgação da Lei Complementar nº 129/2013 – Lei Orgânica da Polícia Civil de Minas Gerais.

A mediação de conflitos da PCMG se consolidou, chegando a ter treze núcleos em operação no ano de 2014. Atualmente, não há núcleos de mediação em funcionamento na cidade de Belo Horizonte, com exceção do MedTrans, vinculado à Delegacia Especializada de Acidentes de Veículos. Todavia, como organização pública inserida em um sistema aberto, conforme preconizado pela Teoria dos Sistemas, a PCMG precisa se adequar constantemente ao meio externo, passando por um constante processo de reconstrução.

Desde sua implementação e consolidação, a mediação de conflitos teve que lidar com vários fatores que podem ter contribuído para o declínio do projeto, incluindo: a falta de pessoal para atuar especificamente nos núcleos e substituir mediadores que eram deslocados para outros setores; uma cultura policial desvirtuada, caracterizada pela resistência a práticas policiais não repressivas no combate à criminalidade; e a edição da Resolução nº 8.004, de 16 de março de 2018, da PCMG, que definiu e alterou as atribuições das delegacias de polícia, transferindo para a Delegacia Adida ao Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte a responsabilidade de atuar em todos os procedimentos envolvendo infrações de menor potencial ofensivo ocorridas no município.

Apesar dos desafios pluricausais que interromperam o projeto, a PCMG permanece comprometida com os princípios democráticos e com os direitos humanos. Em substituição ao Mediar, a organização policial apresentou o Projeto de Implantação do Procedimento Policial de Pacificação, que aplica técnicas adequadas para resolução de disputas. De acordo

com a proposta, não haveria necessidade de criar núcleos dedicados exclusivamente a mediadores, mas cada policial civil, após capacitação, poderá, no dia a dia das unidades policiais, ofertar a partes litigantes a mediação de conflitos e a conciliação, promovendo a pacificação social. O projeto, no entanto, ainda não foi implementado.

Conclui-se que a paralisação dos núcleos de mediação de conflitos não pode ser atribuída a uma única causa, mas a fatores pluricausais tanto externos quanto internos à instituição. É necessário, porém, que as práticas de resolução pacífica de conflitos sejam fomentadas nas organizações públicas como uma alternativa para enfrentar o problema crônico da criminalidade, para disseminar a cultura de paz e para proporcionar a todos iguais condições para exercício dos direitos e da liberdade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 12 fev. 2025.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- COTTA, F. A. **A experiência da autoetnografia policial e o ator-pesquisador**. Métodos e Técnicas em Pesquisa na Educação. Pós-graduação em Docência no Ensino Superior. Muzambinho: IFSULDEMINAS, 2022a.
- COTTA, F. A. Prefácio. *In*: COTTA, F. A. (org.). **Tecnologias inovadoras e segurança pública cidadã**. São Paulo: Paco, 2022b.
- DURANTE, M. O.; ZAVATARO, B. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 76-91, 2007. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01\\_06.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_06.pdf). Acesso em: 12 fev. 2025.

LAIA, D. **Mediação de conflitos na Polícia Civil de Minas Gerais:** um exercício de autoetnografia a partir do pensamento complexo. 2022. 140p. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública e Cidadania) – Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios, Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 129, de 8 de novembro de 2013. Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG –, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. **Diário do Executivo de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-129-2013-minas-gerais-co-ntem-a-lei-organica-da-policia-civil-do-estado-de-minas-gerais-s-pcmg-o-regime-juridico-dos-integrantes-das-carreiras-policiais-civis-e-aumenta-o-quantitativo-de-cargos-nas-carreiras-da-pcmg>. Acesso em: 12 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Polícia Civil. Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária. **A mediação de conflitos como prática de polícia judiciária em Minas Gerais:** MEDIAR – Histórico e Resultados. Relatório. Belo Horizonte: Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária, 2015.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MOUREIRA, D. L. O enfrentamento da violência contra a pessoa transexual como compromisso democrático para uma segurança pública emancipatória. *In*: BARROS, L. A.; MOUREIRA, D. L.; ALVES, D. F.; PIRES, A. M. C.; FERREIRA J. A. (org.). **Insegurança social, prisões e violência:** Desafios à segurança pública emancipatória. Curitiba: CRV, 2022.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PCMG). **Resolução nº 7.169, de 3 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a mediação de conflitos na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: PCMG, 2009.

- POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PCMG). **Resolução nº 8.004, de 16 de março de 2018**. Dispõe sobre as unidades policiais civis, de âmbito territorial e atuação especializada, que integram a estrutura orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte: PCMG, 2018.
- PINTO, R. S. G. Justiça restaurativa é possível no Brasil? *In*: SLAKMON, C.; VITTO, R. C. P.; PINTO, R. S. G. **Justiça restaurativa**. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. p. 19-39.
- SCAVONE JUNIOR, L. A. **Manual de arbitragem: mediação e conciliação**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- SILVA, A. T. B. **Problemas de comportamento e comportamentos socialmente adequados: Sua relação com as habilidades sociais educativas de pais**. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação Especial) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2000.
- SILVA, L. L. Mediação Policial. *In*: SILVA, L. L. da. (org.). **Mediação: múltiplas funcionalidades em diferentes contextos**. Brasília: Última Ratio, 2019.
- SOUZA, R. S. R. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.
- VEZZULLA, J. C. **Mediação: teoria e prática**. Guia para utilizadores e profissionais. [S. l.]: Ministério da Justiça, Direção-Geral da Administração Extrajudicial; Agora Publicações, 2001.
- ZAFFARONI, R. E. **O inimigo do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

Posfácio

**Nas encruzilhadas da segurança  
pública com cidadania**

Ludmila Ribeiro

Foi com enorme alegria que recebi o convite para escrever o posfácio da obra *Segurança pública e cidadania: desafios contemporâneos*, uma coletânea de pesquisas realizadas no âmbito do Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania da Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Os estudos reunidos nesta obra me impressionaram profundamente, revelando como as pesquisas realizadas no âmbito da pós-graduação da UEMG têm contribuído para a reflexão e, conseqüentemente, para o desenvolvimento de uma política de segurança pública cidadã. Não há como abordar essa categoria sem mencionar os distintos planos nacionais de segurança pública que, segundo Soares (2022), buscaram alterar não apenas a estrutura, mas também as práticas das instituições responsáveis pela prevenção e repressão de delitos. Tal discussão é de suma importância num contexto em que o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988) estabelece que a segurança pública é responsabilidade de todos, mas cabe às organizações policiais descritas, que hoje somam mais de 622 mil profissionais, a sua execução (FBSP, 2024).

Em grande parte, o que observamos nos últimos quarenta anos foi a tentativa de operacionalizar mudanças graduais que visam desconstituir, de alguma forma, os pilares da arquitetura militarizada das agências policiais, herdadas, em grande medida, do último período autoritário pelo qual o Brasil passou (1964-1985). De acordo com Goldani (2024), essas reformas incrementais incluem pequenas mudanças, como a criação de cursos de formação em direitos humanos, de instâncias de monitoramento e de propostas para melhorar aspectos específicos do policiamento, sem alterar a matriz institucional como um todo. Grande parte desses esforços está concentrada na polícia militar (PM), que é a maior força

policial, com um efetivo de 404.871 membros (FBSP, 2024). No entanto, essas agências (já que cada estado possui a sua PM) destacam-se não apenas por seu tamanho, mas também por sua vinculação direta às Forças Armadas, dado que a CF/1988 estabelece a PM como uma força auxiliar e reserva do Exército.

Esfera de Governo	Agências de Segurança Pública	Competências Legais	Quantidade	Efetivo
Federal	Polícia Federal	Apurar infrações penais contra a ordem política e social e contra os bens e interesses da União, prevenir e reprimir o tráfico de drogas e contrabando, exercer funções de polícia nas fronteiras e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária.	1	12.900
	Polícia Rodoviária Federal	Patrulhamento ostensivo das rodovias federais.	1	12.882
	Polícia Penal Federal	Segurança dos estabelecimentos penais federais.	1	1.141
	Polícia Legislativa	Preservação da ordem e do patrimônio, bem como pela prevenção e apuração de infrações penais, nos edifício e dependência externas do Congresso Nacional.	1	484
	Polícia Ferroviária Federal	Patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.	1	-
Estados e Distrito Federal	Polícia Militar	Polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.	27	404.871
	Polícia Civil	Polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.	27	95.908
	Polícia Penal	Segurança dos estabelecimentos penais estaduais e distritais.	27	94.673
<b>Total de Agências</b>			<b>86</b>	<b>622.859</b>

**Quadro 1:** Agências policiais existentes no Brasil, previstas no art. 144 da CF/1988

Fonte: Raio-X das polícias no Brasil (FBSP, 2024).

Segundo Soares (2022), a proposta de desmilitarização envolve, em primeiro lugar, a ruptura do vínculo das PMs com as Forças Armadas, destacando a necessidade de livrá-las de regimentos inconstitucionais que ainda prevalecem na estrutura atual. Para muitos presidentes, essa discussão significou empreender pequenos esforços para adequar uma estrutura autoritária a um contexto democrático. Assim, pensar os planos nacionais de segurança pública é refletir sobre os desvios no processo de desmilitarização, tendo em vista que as distintas polícias previstas no texto constitucional, incluindo as guardas municipais, contam hoje com uma estética e um comportamento que mimetizam, cada vez mais, as Forças Armadas (Goldani, 2024). Afinal, são os planos nacionais de segurança pública que, de certa maneira, procuram induzir as reformas incrementais na área, ao estabelecer diretrizes e estratégias que devem ser adotadas pelas agências policiais, com o objetivo de alinhar suas práticas aos princípios da cidadania consagrados na CF/1988.

Para orientar essa discussão e, em alguma medida, mostrar como o livro que tenho a honra de posfaciar contribui para a discussão sobre forças policiais mais democráticas e cidadãs, o primeiro passo foi organizar uma linha do tempo com todos os planos nacionais de segurança pública, desde o fracassado governo Collor até a renovação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, em sua segunda versão (Pronasci II). Esse resumo encontra-se no Quadro 2.

Ano	Presidente	Nome da Política	Lei
1991	Fernando Collor de Mello	Papel da União na segurança pública	Não especificada
1997	Fernando Henrique Cardoso	Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)	Lei nº 9.649/1998
2000	Fernando Henrique Cardoso	I Plano Nacional de Segurança Pública, com a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	Lei nº 10.201/2001
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Projeto segurança pública para o Brasil	Não especificada
2007	Luiz Inácio Lula da Silva	Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)	Lei nº 11.530/2007
2009	Luiz Inácio Lula da Silva	1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg)	Não especificada
2012	Dilma Rousseff	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp)	Lei nº 12.681/2012
2015	Dilma Rousseff	Pacto Nacional de Redução de Homicídios	Não especificada
2018	Michel Temer	Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)	Decreto nº 9.630/2018
2018	Michel Temer	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)	Lei nº 13.675/2018
2018	Michel Temer	Sistema Nacional de Segurança Pública (Susp)	Lei nº 13.675/2018
2021	Jair Bolsonaro	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSPDS 2021-2030)	Decreto nº 10.822/2021
2023	Luiz Inácio Lula da Silva	Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci II)	Lei nº 11.530/2007

**Quadro 2:** Sumário dos Planos Nacionais de Segurança Pública, desde a redemocratização

Fonte: elaborado pela autora.

A primeira tentativa de planejamento mais sistemático na área da segurança pública ocorreu em 1991, ainda durante o governo

Collor, quando o temor do crime e o aumento dos homicídios começaram a causar clamor público (Spaniol; Júnior; Rodrigues, 2020). Contudo, devido à instabilidade política daquele momento, o documento que buscava refletir sobre o papel da União na segurança pública, além da coordenação de suas polícias, foi prontamente engavetado. O cenário começou a mudar com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, formalizada pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. A criação da Senasp representou um esforço para centralizar e organizar as políticas de segurança, sinalizando o início de uma visão mais civil da gestão da segurança pública (Adorno, 2003).

O I Plano Nacional de Segurança Pública, de 2000, acompanhado da instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, foi uma tentativa de induzir estados e municípios à adoção de políticas de segurança mais alinhadas com a ideia de cidadania. A partir de então, surgiu um espaço maior para debates sobre a necessidade de reformas estruturais nas forças policiais, principalmente em relação aos padrões de treinamento dessas agências e à importância de estarem mais conectadas com as demandas dos cidadãos (Adorno, 2003). Porém, apesar dos avanços promovidos por esses direcionamentos, como destacam Lima, Bueno e Mingardi (2016), as políticas de segurança pública no Brasil permaneceram focadas no “combate ao crime” através de uma abordagem punitivista, em vez de promover uma segurança cidadã que priorizasse a proteção dos direitos civis e a participação comunitária.

Para tentar mudar esse quadro, o governo Lula instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), estabelecido pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. O Pronasci representou um marco ao incorporar a

cidadania como elemento central nas políticas de segurança, promovendo iniciativas de prevenção e inclusão social (Madeira; Rodrigues, 2015). Uma das principais inovações foi a prevenção da violência com foco nos jovens em situação de vulnerabilidade social, utilizando programas de educação, cultura, esporte e inclusão social para afastá-los da criminalidade. Outro eixo importante foi a valorização dos profissionais de segurança pública, oferecendo formação continuada com ênfase em direitos humanos e incentivando a qualificação contínua. Além disso, o programa foi pioneiro ao propor a integração entre segurança e políticas sociais, reconhecendo que a segurança pública deve ser articulada com as áreas de saúde, de educação e de assistência social para abordar as causas estruturais da violência. Por fim, foram introduzidos novos conceitos na prevenção, como o programa Mulheres da Paz, que empoderou mulheres em áreas de risco, capacitando-as para atuarem como mediadoras de conflitos e promotoras da paz em suas comunidades (Madeira; Rodrigues, 2015).

Diante dessa descrição do Pronasci, podemos especular que os textos presentes nesta obra jamais existiriam se esse programa não tivesse aberto as portas para discussões sobre o papel das mulheres enquanto promotoras de políticas de prevenção ao crime, sobre a importância da valorização dos profissionais de segurança pública e sobre a demanda por novos modelos de policiamento e justiça (como a mediação) para a redução dos conflitos que resultam em crimes. No entanto, essas análises também não seriam viáveis sem dados qualificados para a realização desses estudos, sendo essa a única realização do governo Dilma Rousseff. Os tímidos avanços dessa gestão ficaram restritos à criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, e à proposta do Pacto Nacional de Redução de Homicídios em 2015, que refletiram

uma continuidade na preocupação em integrar informações para monitorar e avaliar as políticas públicas nessa área.

Sob a gestão de Michel Temer, a promulgação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) em 2018, por meio da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e do Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, enfatizou a coordenação entre as esferas de governo e a integração de diferentes forças policiais sob um mesmo arcabouço normativo (Spaniol; Júnior; Rodrigues, 2020). O governo Bolsonaro, ao instituir o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 com o Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, não fez mudanças significativas nessa direção, mas deu continuidade às diretrizes anteriores, mantendo a ênfase em políticas de coordenação, sem romper completamente com os vínculos militaristas que ainda permeiam as estruturas de segurança pública. Por isso, como observa Goldani (2024), o principal desafio no contexto atual é conduzir novas propostas de reformas, considerando os fracassos anteriores dos planos nacionais, dado que todos contaram com ações amplas, mas muito fragmentadas, dificultando uma adesão efetiva por parte das forças policiais e reverberando em resultados limitados dessas mudanças incrementais.

Sem alterar significativamente esse cenário, o que observamos é a tentativa do governo Lula em revitalizar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania numa segunda versão (Pronasci II). Nessa nova edição, há um reforço na integração entre políticas de segurança e políticas sociais, com uma ênfase ainda maior em ações voltadas para a prevenção da violência, particularmente entre jovens e grupos vulneráveis. O Programa continua a valorizar os profissionais de segurança pública, mas agora inclui um foco adicional em capacitação

tecnológica e novas metodologias de policiamento comunitário, adaptadas às mudanças sociais e tecnológicas das últimas décadas (Lino; Duarte, 2024). Há um foco na proteção e no apoio a vítimas de violência de gênero, com políticas destinadas a prevenir a reincidência de violência doméstica e a oferecer suporte contínuo às mulheres que vivenciaram esses abusos. Por fim, o Programa destaca a necessidade de criação de políticas de reintegração social, posto que a inclusão de pessoas anteriormente privadas de liberdade é fundamental para a redução da reincidência criminal.

Mas por que toda essa digressão em um texto que tem como objetivo ser o posfácio de um livro intitulado *Segurança pública e cidadania*? Em parte, porque todos os planos nacionais de segurança pública procuraram criar as bases para a promoção da cidadania através das forças policiais, contando com a participação da comunidade, especialmente por meio de suas lideranças comunitárias, que em grande parte são mulheres que lutam cotidianamente pela paz. No entanto, uma parcela dessas iniciativas fracassa ao não considerar experiências de sucesso que surgem dentro das próprias organizações policiais, como as destacadas nesse livro.

O capítulo escrito por Ricardo Mari de Novais, por exemplo, aborda uma temática central desde o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (2000), qual seja, como melhorar o policiamento para atender às demandas da população por mais segurança. Nesse ponto, é indispensável incluir as inovações tecnológicas, particularmente o *Big Data*, na promoção das políticas de segurança pública. No entanto, se, por um lado, as tecnologias atuais podem melhorar a eficiência policial, por meio do chamado policiamento preditivo, por outro, o uso de algoritmos pode reforçar preconceitos e direcionar

algumas políticas repressivas para determinadas populações, potencialmente violando direitos civis.

Seguindo essa mesma linha, o texto de Andressa Vidal Matias e Jane Noronha Carvalhais aborda a seleção das pessoas incriminadas no âmbito da Lei de Drogas, problematizando o conceito de discricionariedade. As autoras destacam como essa tendência discricionária dos policiais nas atividades de policiamento ostensivo pode se transformar em arbitrariedade, uma vez que favorece a escolha de quem será perseguido, dependendo de setores sociais específicos e de quem detém o poder de decisão. Assim, caso a tecnologia não seja bem utilizada, de forma a reduzir os vieses promovidos pelos padrões de policiamento, o uso dos algoritmos pode aumentar a “perversidade legislativa da política criminal de combate às drogas ao instrumentalizar corpos” por meio de imagens.

Para reduzir esses vieses que algumas políticas instrumentalizadas pelas organizações policiais possuem, é indispensável adotar ações mais criativas e que saiam do lugar comum da repressão. Nesse sentido, o texto de Ellen Márcia Lopes Santos de Carvalho e Sirley Aparecida Araújo Dias aponta para programas que podem auxiliar na quebra de ciclos de violência doméstica e familiar contra a mulher, utilizando a abordagem da justiça restaurativa. Ao explorar os grupos reflexivos do Programa Dialogar, implementado pela Polícia Civil de Minas Gerais, que são realizados por meio de encontros com homens envolvidos em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, temos um exemplo de como a polícia pode mudar sua chave de ação, passando da repressão para a prevenção.

Nesta mesma direção, Daniel de Laia e Francis Albert Cotta centram seu olhar no Programa Dialogar como um excelente exemplo de como os policiais da linha de frente podem propor

estratégias extremamente interessantes no sentido de construir “uma resposta mais concreta e contínua tanto para os casos comuns de conflitos quanto para os crimes de menor potencial ofensivo”, que recebeu a denominação de “projeto Mediar”. Iniciado de maneira experimental na 5ª Delegacia Regional Leste de Belo Horizonte em 2006, o projeto foi expandido para outras delegacias e institucionalizado, inicialmente, pela Resolução nº 7.169, de 17 de setembro de 2009 e, posteriormente, pela Lei Complementar nº 129, de 8 de novembro de 2013. Embora tenha atendido mais de 9 mil pessoas ao longo de 15 anos de funcionamento, o Mediar foi descontinuado em 2018, e atualmente “não há núcleos de mediação em funcionamento na cidade de Belo Horizonte, com exceção do MedTrans, ligado à Delegacia Especializada de Acidentes de Veículos”.

Refletir sobre a verdadeira função do policial, um servidor público que deveria promover a cidadania em vez de apenas perpetuar a visão “punitivista” dominante no nosso sistema de segurança pública, é um desafio que permanece dentro das forças policiais mineiras, apesar das inovações. Como destacam Azevedo e Hypolito (2023), esse punitivismo exacerbado da sociedade pressiona os atores do sistema de justiça criminal a implementarem abordagens cada vez mais repressivas e, muitas vezes, desconexas das próprias ações das forças policiais.

Na tentativa de entender como esse sentimento brota em nós, Fernanda Leonel Santos e Júnia Fátima do Carmo Guerra analisam como o consumo de notícias de jornal aumenta nossa “sensibilidade” para fatos relacionados à criminalidade violenta, amplificando o medo do crime. Além de examinarem as matérias jornalísticas para entender a cobertura sobre violência urbana, as autoras aplicaram um *survey* com 150 respondentes. Um dos principais resultados foi que 45,1% dos participantes justificaram o medo de andar sozinhos à noite

perto de suas casas e, nas mesmas condições, em regiões desconhecidas, em razão do acompanhamento de relatos de crimes pela imprensa.

Quanto maior o medo, mais cresce a demanda por policiamento ostensivo e tecnologias de vigilância – mesmo que ela reforce vieses e violências –, e maior a quantidade de pessoas encarceradas. Não à toa, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024) indicam que o Brasil possui, atualmente, 419 pessoas privadas de liberdade para cada grupo de 100 mil habitantes, uma das maiores taxas do planeta. Assim sendo, uma das saídas progressistas, como pensadas pelo próprio Pronasci II, está nas políticas de egressos.

No caso da obra em questão, a análise apresentada sobre o projeto Social Possível, que trabalha com adolescentes em conflito com a lei em Minas Gerais, pode oferecer chaves inovadoras para pensarmos em políticas de reinserção no sistema prisional. Daniela de Castro Pinto e Gustavo Tomaz de Almeida nos guiam pelas atividades do Centro Socioeducativo de Internação de Sete Lagoas (MG), problematizando os fatores de risco que precisam ser minimizados para evitar a reincidência após a liberdade. Entre os principais desafios para a mudança das trajetórias de cometimento de atos infracionais está a falta de uma escuta qualificada e reflexiva no âmbito de grupos de convivência (rodas de conversa). Vale destacar, ainda, que a dificuldade de acolher pessoas que estejam vivenciando uma série de problemas (para além das frágeis condições socioeconômicas) dentro de unidades fechadas também se apresenta nas dinâmicas de trabalho dos profissionais de segurança pública.

Como evidencia o texto de Bruno Otávio Arantes, ao revelar a complexa relação entre as condições de trabalho e a saúde dos teleatendentes no Centro de Operações Bombeiro Militar

(Cobom), torna-se evidente o impacto negativo que a organização do trabalho pode ter sobre a saúde física e mental desses profissionais. Esse ponto nos remete a um dos eixos fundamentais do Pronasci II: a valorização dos profissionais de segurança pública. O programa não apenas reconhece a importância de garantir condições de trabalho dignas e saudáveis, mas também enfatiza a necessidade de apoiar, continuamente, esses trabalhadores, fornecendo os recursos e treinamentos necessários para enfrentarem os desafios diários de suas funções.

Portanto, os capítulos reunidos na obra *Segurança pública e cidadania: desafios contemporâneos* indicam como a promoção de estratégias alinhadas aos planos nacionais de segurança pública representa, simultaneamente, uma oportunidade e um desafio. Enquanto a realização de ações em conformidade com essas normativas pode amplificar as reformas incrementais e promover uma maior conexão com as promessas cidadãs da CF/1988, o medo do crime e a pressão por políticas mais repressivas, que aumentem a discricionariedade policial, ampliam os problemas que as mesmas normativas se propõem a resolver. Somente com criatividade, como a demonstrada pelos policiais de Minas Gerais, poderemos romper esse ciclo.

### **Ludmila Ribeiro<sup>1</sup>**

*Novembro de 2024*

- 
- 1 Professora associada no Departamento de Sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), mestrado e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atuou como consultora do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (Pnud) e do Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e é membra da diretoria da Rede de Estudos Empíricos em Direito e bolsista de produtividade do CNPq.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, p. 103-140, 2003.
- AZEVEDO, R. G. de; HYPOLITO, L. G. A política criminal de drogas no Brasil. Um estudo contemporâneo sobre a legislação e seus impactos. **Revista de Ciências Sociais**, v. 36, n. 53, p. 63-88, 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 1998.
- BRASIL. **Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 2001.
- BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – Sinesp, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018**. Regulamenta o Fundo Nacional de Segurança Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 2018a.
- BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; altera as Leis nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 2018b.

BRASIL. **Decreto nº 10.822, de 27 de setembro de 2021.**

Regulamenta o Fundo Nacional de Segurança Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Raio-X das forças policiais.** São Paulo: FBSP, 2024.

GOLDANI, J. M. Por que é tão difícil reformar democraticamente as polícias militares brasileiras? Mapeando tentativas e teorizações. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 17, n. 2, p. e59266, 2024.

LIMA, R. S. de; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 49-85, 2016.

LINO, L. L.; DUARTE, C. P. Conservadorismo e políticas públicas: um estudo sobre a área de segurança pública entre Rousseff e Bolsonaro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 18, n. 1, p. 320-343, 2024.

LUI, L.; SALES, E. R. de. Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022). **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 3, p. e2022-0415, 2023.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 129, de 8 de novembro de 2013.** Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG –, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. Belo Horizonte: Diário do Executivo de Minas Gerais, 2013.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PCMG). **Resolução nº 7.169, de 3 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a mediação de conflitos na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: PCMG, 2009.

SOARES, L. E. **Desmilitarizar.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2022.

SPANIOL, M. I.; JÚNIOR, M. C. M.; RODRIGUES, C. R. G. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos planos e programas nacionais de segurança implantados no período pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020.

## **SOBRE @S AUTORXS**

### **Andressa Vidal Matias**

Defensora Pública do Estado de Minas Gerais desde 2016. Membro da Câmara de Estudos Institucionais e Estudos de Controle de Convencionalidade e Constitucionalidade. Especialista em Direito Público: Penal, Processo Penal, Constitucional, Administrativo, pela Universidade Veiga de Almeida. Mestranda em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG).  
E-mail: [andressa.matias@defensoria.mg.def.br](mailto:andressa.matias@defensoria.mg.def.br)

### **Bruno Otávio Arantes**

Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), mestre e doutor em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) na linha de pesquisa Trabalho, Sociabilidade e Saúde. Atualmente é integrante da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Psicologia (Anpepp), no GT 66 – Psicossociologia do Trabalho. Professor Adjunto da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Tem interesse em temas relacionados ao trabalho e à saúde psíquica e foi bolsista do Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa (PQ/UEMG).  
E-mail: [bruno.arantes@uemg.br](mailto:bruno.arantes@uemg.br)

### **Daniel de Laia**

Mestre em Segurança Pública e Cidadania pela Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Especialista em direito penal e direito processual penal, especialista em estudos de criminalidade e segurança pública e em criminologia. Graduado em direito. Investigador da Polícia Civil de Minas Gerais.  
E-mail: [daniel.laia@policiacivil.mg.gov.br](mailto:daniel.laia@policiacivil.mg.gov.br)

### **Daniela de Castro Pinto**

Bacharel em Psicologia pelo Centro Universitário Newton Paiva. Especialista em Terapia Familiar Sistêmica pelas Faculdades Integradas de Vitória. Mestra em Segurança Pública e Cidadania pela Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPPGEN/UEMG). Atua na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Sejusp/MG) desde 2014, como Aneds/Psicóloga no sistema prisional e é professora universitária na Faculdade Sete Lagoas (Facsete), no município de Sete Lagoas (MG). Desenvolve pesquisa sobre as relações entre o consumo, a criminalidade e a violência, no contexto da juventude. E-mail: [daniela.castro@seguranca.mg.gov.br](mailto:daniela.castro@seguranca.mg.gov.br)

### **Ellen Márcia Lopes Santos de Carvalho**

Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Pós-graduada em Segurança Pública e Direitos Humanos pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Atualmente é investigadora de polícia da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher da Polícia Civil de Minas Gerais, atuou como gerente do Núcleo de Mediação Restaurativa do Trânsito da Polícia Civil de Minas Gerais. Exerceu atividades no Ministério da Justiça em parceria com o Ministério da Saúde e com a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Tem experiência na área de psicologia, com ênfase em clínica e psicologia social, atuando principalmente nos seguintes temas: enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, mediação de conflitos, grupos reflexivos e gestão de políticas públicas. E-mail: [ellenmls@yahoo.com.br](mailto:ellenmls@yahoo.com.br)

### **Fernanda Leonel Santos**

Mestra em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Graduada em Comunicação Social (Jornalismo) pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), e com

pós-graduação *lato sensu* em Mídia e Cidadania pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atua na área de comunicação e segurança pública há mais de dez anos. Atualmente é coordenadora das áreas de jornalismo, relações públicas e publicidade na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais e membra do projeto BRA17/23, financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e voltado para a modernização da gestão penal de Rondônia.

E-mail: [fejornalismo@yahoo.com.br](mailto:fejornalismo@yahoo.com.br)

### **Francis Albert Cotta**

Doutor em História (área de concentração: Política, Cultura e Trabalho), com residência pós-doutoral em História Social da Cultura pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Educação – Conhecimento e Inclusão Social pela UFMG. Especialista em Antropologia pela Universidade Cândido Mendes. Licenciado em Pedagogia e em História pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduado em Gestão de Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais (APM-MG). Realizou estudos pós-doutorais em Direito Penal e Garantias Constitucionais (Universidad Nacional de La Matanza – UNLAM), Psicologia Social (Universidad John F. Kennedy – UK), Ciências Sociais (PUC Minas) e Educação (UFMG). Ex-professor no Mestrado em Segurança Pública e Cidadania da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Editor-associado da Editora Universitária Academia do Prado Mineiro.

E-mail: [francis.eod@gmail.com](mailto:francis.eod@gmail.com)

### **Gustavo Tomaz de Almeida**

Doutor e mestre em administração. Sua tese recebeu menção honrosa no prêmio Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior 2022, tendo debatido sobre violência ao idoso. É professor efetivo da Faculdade de Políticas Públicas, tendo como endereço institucional a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), lecionando para o curso de graduação em Gestão Pública

e atuando como docente permanente no mestrado em Segurança Pública e Cidadania. É editor-chefe da revista *Perspectivas em Políticas Públicas*. É pesquisador Produtividade da UEMG (PQ/UEMG). O pesquisador é grato pelo apoio financeiro concedido por intermédio do Edital 06/2023 para o desenvolvimento do trabalho que culminou no capítulo escrito para este livro.

E-mail: [gustavo.almeida@uemg.br](mailto:gustavo.almeida@uemg.br)

### **Jane Noronha Carvalhais**

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestra em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bacharel em Ciências Econômicas pela PUC Minas. Professora da Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), com atuação nos cursos de graduação e no Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania.

E-mail: [jane.carvalhais@uemg.br](mailto:jane.carvalhais@uemg.br)

### **Júnia Fátima do Carmo Guerra**

Mestra em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA. Doutora em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), com pós-doutorado em Administração pela Universidade do Amazonas, na linha de pesquisa que contempla o desenvolvimento sustentável. Professora efetiva da Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), integrante do quadro permanente do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública e Cidadania (PPGSPCid/UEMG), Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania. Realiza pesquisas concentradas na administração pública, segurança pública e gestão social.

E-mail: [junia.guerra@uemg.br](mailto:junia.guerra@uemg.br)

**Sirley Aparecida Araújo Dias**

Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Engenharia de Produção – linha de pesquisa Organização do Trabalho, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em educação na linha de pesquisa Política, Trabalho e Formação Humana. Professora efetiva da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Professora do Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania da UEMG. Tem interesses em pesquisas nas áreas de educação, gestão de pessoas, ergonomia, ergologia, políticas públicas, segurança pública e trabalho.

E-mail: [sirley.dias@uemg.br](mailto:sirley.dias@uemg.br)

Este livro foi produzido pela Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais (EdUEMG) em junho de 2025. O texto foi composto em Cairo, desenvolvida por Mohamed Gaber, e Noto Sans, por Google. Para obter mais informações sobre outros títulos da EdUEMG, visite o *site*: [editora.uemg.br](http://editora.uemg.br).

## Confira outros títulos da Editora UEMG



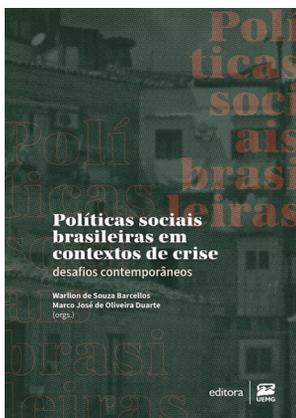
### **Histórias de luta: narrativas de mulheres e o enfrentamento da violência de gênero**

Autora:

Érika Oliveira Amorim Tannus Cheim

Acesse em: [editora.uemg.br/catalogo](http://editora.uemg.br/catalogo)

A partir da revisão teórica sobre a violência de gênero e da investigação sobre a formação social da cidade de Carangola, Érika Oliveira Amorim Tannus Cheim apresenta narrativas de mulheres que decidiram romper com o silêncio e contar como superaram o *continuum* de violências presentes em seu cotidiano. Sob a perspectiva de uma cidade de pequeno porte, é uma obra que instiga a analisar e entender o enfrentamento da violência de gênero sob configurações sociais locais e suas devidas particularidades.



**Políticas sociais brasileiras em contextos de crise:  
desafios contemporâneos**

Organizadores:

Warllon de Souza Barcellos

Marco José de Oliveira Duarte

Acesse em: [editora.uemg.br/catalogo](http://editora.uemg.br/catalogo)

A obra apresenta um debate acadêmico e político, produzido por pesquisadores(as), docentes e profissionais da área de serviço social em um momento de reflexão sobre seu papel e de tantos(as) outros(as) trabalhadores(as) nos espaços sócio-ocupacionais em uma conjuntura de contrarreforma e de retrocessos nas políticas sociais.