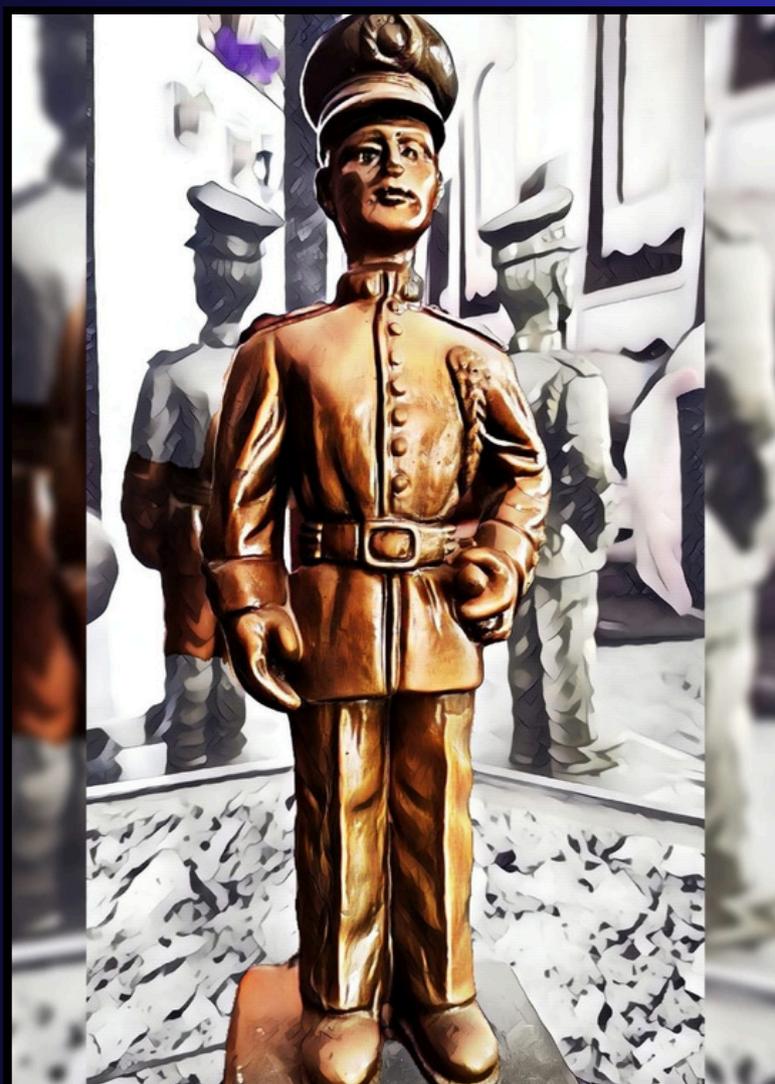


# RIBSP

REVISTA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

ISSN 2595-2153



ESCALURA DE CADETE DA POLÍCIA MILITAR  
ESCALUR JÂNIO BORGES, POLÍCIA MILITAR  
DA POLÍCIA MILITAR DE MATO GROSSO

VOL. 6 - N. 15 - ANO 2023 MAIO / AGO.  
DOI 10.36776/RIBSP.V6I15





**REVISTA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA - RIBSP**

**ISSN ON LINE 2595-2153**

**DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15>**

**INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**Vol. 6 - Nº 15 - Ano 2023**

**Maio a Ago.**

# REVISTA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - RIBSP

## PRODUÇÃO

Gerência do Dr. Edson Benedito Rondon Filho.

## CONSELHO EDITORIAL

**Editor Geral:** Dr. Edson Benedito Rondon Filho

**Membros (Conselheiros):**

Dr. Azor Lopes da Silva Júnior  
Dr. Edson Benedito Rondon Filho  
Dr. George Felipe de Lima Dantas  
Dr. Hélio Hiroshi Hamada  
Dr. João Batista da Silva  
Msc. José Vicente da Silva Filho  
Dr. Leonardo Oliveira Freire  
Dr. Nazareno Marcineiro  
Msc. Renato Pires Moreira  
Dr. Vinícius Oliveira Braz Deprá  
Dr. Wilquerson Felizardo Sandes

Dr. Ednilson Paulino Queiroz  
Dr. Eduardo Frederico Cabral de Oliveira  
Dr. Gilberto Protásio dos Reis  
Dr. João Apolinário da Silva  
Dr. José Carlos Leandro  
Msc. Leonardo de Andrade Carneiro  
Dra. Letícia de Sousa Moreira  
Dr. Reginaldo Canuto de Sousa  
Dra. Tatiane Ferreira Vilarinho  
Dra. Welere Gomes Barbosa  
Msc. André Mendes da Fonseca Ferraz

**Editores de seção:**

Dr. Azor Lopes da Silva Júnior  
Dr. Edson Benedito Rondon Filho

**Editoração Eletrônica e arte da capa:**

Dr. Edson Benedito Rondon Filho

**Revisão gramatical:**

Dr. Azor Lopes da Silva Júnior

**Capa:** Logomarca do Instituto Brasileiro de Segurança Pública, na cor preta, entre a faixa quadriculada (sillitoe), abaixo com foto colorida de escultura de cadete da Polícia Militar, de autoria do policial militar Jânio Borges da Polícia Militar de Mato Grosso. O fundo é degradê do preto para o azul.

REVISTA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA  
PÚBLICA - RIBSP. Instituto Brasileiro de Segurança Pública  
- IBSP, Vol. 6, nº 15, 2023.

Periodicidade Quadrimestral

ISSN ON LINE 2595-2153

DOI <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15>

1. Instituto Brasileiro de Segurança Pública, 2. Revista do  
Instituto de Segurança Pública, 3. Ciências Policiais, 4.  
Segurança Pública, 5. Título, 6. Periódico.

## EDITORIAL

Esta edição marca a migração de nosso periódico para a nova versão do OJS (Open Journal Systems) que é um software de código aberto desenvolvido para facilitar a gestão e publicação de periódicos acadêmicos e científicos. Na busca pela melhoria de nosso processo editorial tivemos uma série de imprevistos que nos custaram muito tempo para solução desses problemas, mas, felizmente, conseguimos ajustar o processo e agora temos a árdua tarefa de colocar em dia os números atrasados de nossa revista.

É assim que este número se inicia com o artigo de Jorge Bonito, intitulado *Bioterrorismo e educação: caracterização dos riscos e sua gestão territorial*, com a proposta de necessária gestão territorial essencial na caracterização dos riscos associados ao bioterrorismo. Em seguida, Ana Carolina Russo e Fernando Lenci Momberg de Oliveira contribuem com o artigo *O empoderamento do infrator e as consequências para o policial*, com apresentação das consequências sentidas pelo policial militar que atua diretamente no policiamento ostensivo preventivo fardado, quando o pêndulo do sistema penal sai de seu centro e vai para uma posição extrema, principalmente quando assume uma postura laxista. Miguel Freitas Lanza Avelar e Renato Pires Moreira, em *Acordo de não persecução penal, a justiça negocial e suas falhas: uma perspectiva garantista*, descrevem uma parte essencial do processo penal brasileiro, por meio dos institutos de Composição Civil dos Danos, Transação Penal, Suspensão Condicional do Processo e Colaboração Premiada em artesanias de crítica sobre a justiça negocial. No artigo *O direito fundamental à segurança coletiva e a abordagem policial militar: a busca pessoal como ato administrativo*, Everson Brito Fortes nos apresenta as fontes do direito que tratam do ato de busca pessoal praticado pela Polícia Militar, quando sem autorização judicial, na órbita do Direito Administrativo. Sthefan Bravin Ponche e Jacqueline Pilger Effgen, através de Análise do Discurso francófono, demonstram como os elementos discursivos, em especial História e Memória, estão presentes no gênero textual capa de revista – Época - Editora Globo, cuja temática está atrelada ao atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, ponto marcante na (In)Segurança Nacional estadunidense, no artigo de título *Memória do 11 de setembro em época da Nova História da (in) segurança estadunidense*. Jorge Augusto de Souza Martins e Fabiano de Souza Freitas Martins, em *A importância da aplicação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” como resposta ao incidente de atirador ativo*, cujo incidente atormenta mundialmente inúmeras pessoas, especialmente de segmentos específicos – como escolas e centros comerciais – o que resultou na criação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” para oferecer táticas de sobrevivência às vítimas, pelo Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos, uma vez que dificilmente uma instituição policial intervirá nos momentos iniciais desses incidentes. A seção de artigos se encerra com o artigo *Evidências do estado da arte no campo da segurança pública do Brasil*, de autoria de Júnia Fátima Carmo Guerra, que analisa o estado da arte da segurança pública no Brasil, com base no conhecimento produzido pelos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu em Segurança Pública.

Enfim, consolidamos, de fato, este canal de divulgação do conhecimento científico e esperamos amplificá-lo como espaço democrático para debate a respeito da segurança pública e das Ciências Policiais, em diálogo aberto a todos que se interessam pelo tema.

Aos pesquisadores, convidamos para que contribuam com nosso periódico, como forma de fomento e acesso ao conhecimento qualificado sobre a temática de nossa linha editorial.

Ao leitor, desejamos uma boa leitura de todo o material produzido neste número.

Cuiabá – MT, agosto de 2023.

*Prof. Dr. Edson Benedito Rondon Filho*  
*Editor Geral da RIBSP.*

# SUMÁRIO

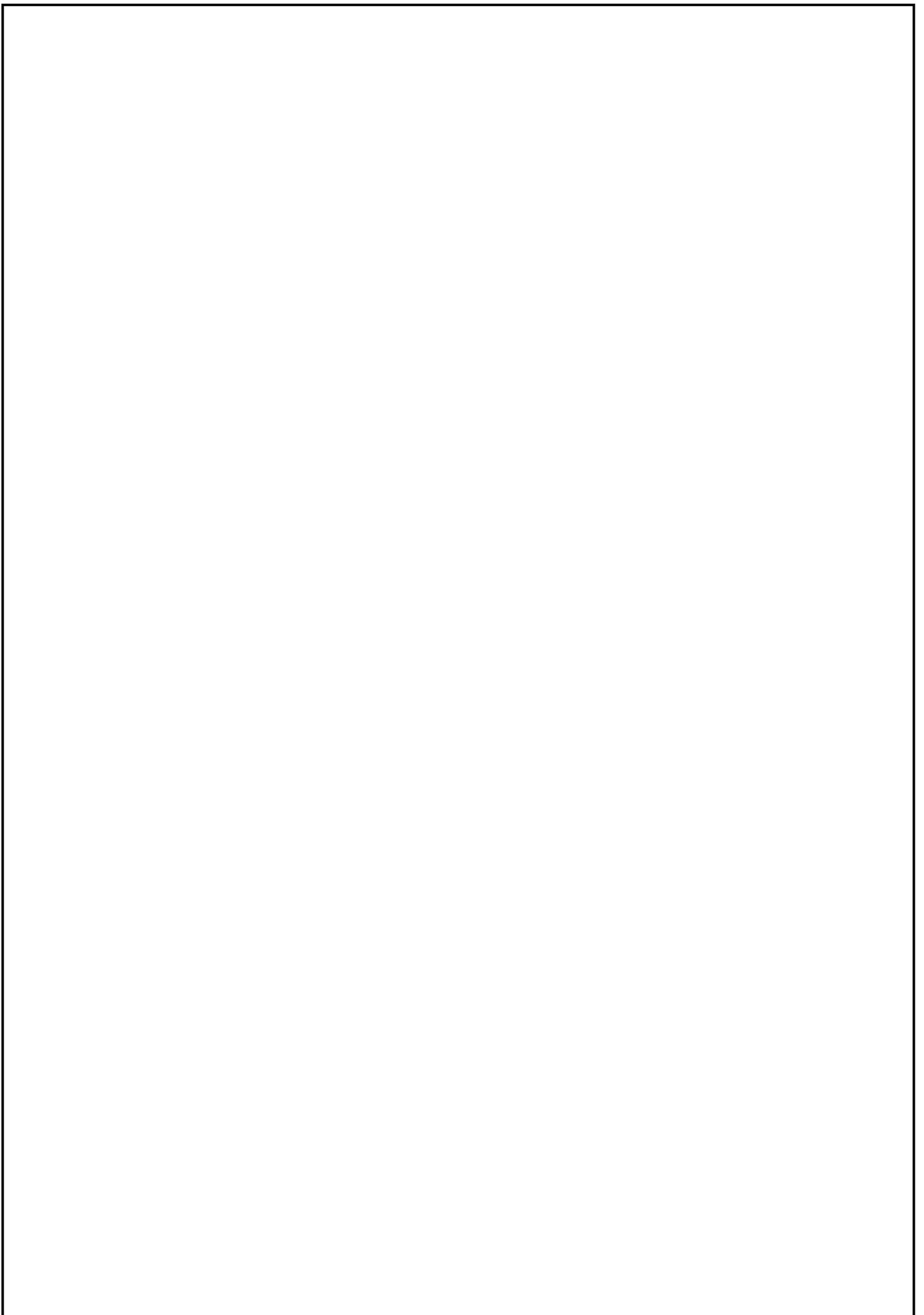
## SEÇÃO DE ARTIGOS

- Bioterrorismo e educação: caracterização dos riscos e sua gestão territorial**  
*Jorge Bonito* p. 9.
- O empoderamento do infrator e as consequências para o policial**  
*Ana Carolina Russo; Fernando Lenci Momberg de Oliveira* p. 29.
- Acordo de não persecução penal, a justiça negocial e suas falhas: uma perspectiva garantista**  
*Miguel Freitas Lanza Avelar; Renato Pires Moreira* p. 49.
- O direito fundamental à segurança coletiva e a abordagem policial militar: a busca pessoal como ato administrativo**  
*Everson Brito Fortes* p. 69.
- Memória do 11 de setembro em época da Nova História da (in) segurança estadunidense**  
*Sthefan Bravin Ponche; Jacqueline Pilger Effgen* p. 91.
- A importância da aplicação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” como resposta ao incidente de atirador ativo**  
*Jorge Augusto de Souza Martins; Fabiano de Souza Freitas Martins* p. 107.
- Evidências do estado da arte no campo da segurança pública do Brasil**  
*Júnia Fátima Carmo Guerra* p. 135.



**SEÇÃO  
DE  
ARTIGOS**





## BIOTERRORISMO E EDUCAÇÃO: caraterização dos riscos e sua gestão territorial

*Jorge Bonito* \*

**RESUMO:** O bioterrorismo corresponde à libertação deliberada de microorganismos, com o objetivo de provocar doenças ou a morte em pessoas, animais ou plantas, sendo a gestão territorial essencial na caraterização dos riscos associados a este ato. Este ensaio tem como objetivo caraterizar o bioterrorismo relativamente ao modo de ação dos agentes e elaborar um conjunto de recomendações de preparação das sociedades para este tipo de crime. Adota-se uma revisão da literatura. Conclui-se que o bioterrorismo representa, atualmente, um risco real para a saúde pública em todo o mundo e que a melhor defesa é a existência de um forte sistema de saúde pública, a cooperação internacional e a determinação da natureza e das consequências da exposição dos média a eventos ameaçadores e assustadores.

**Palavras-chave:** bioterrorismo; biodefesa; riscos; cooperação; saúde pública.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15.198>

Recebido em 08 de dezembro de 2022

Aprovado em 02 de julho de 2023

---

\* Universidade de Évora (Portugal) | Universidade de Aveiro (Portugal). <https://orcid.org/0000-0002-5600-0363>



## **BIOTERRORISM AND EDUCATION: risk characterization and their territorial management**

**ABSTRACT:** Bioterrorism corresponds to the deliberate release of microorganisms, with the aim of causing illness or death in people, animals or plants. The territorial management is essential in characterizing the risks associated with this act. This essay aims to characterize bioterrorism in terms of the agents' mode of action and to draw up a set of recommendations for preparing societies for this type of crime. A literature review is adopted. It is concluded that bioterrorism currently represents a real risk to public health worldwide and that the best defense is the existence of a strong public health system, international cooperation and determination of the nature and consequences of exposure from the media to threatening and frightening events.

**Keywords:** bioterrorism; biodefense; risks; cooperation; public health.

## **BIOTERRORISMO Y EDUCACIÓN: caracterización del riesgo y su gestión territorial**

**RESUMEN:** El bioterrorismo corresponde a la liberación deliberada de microorganismos, con el objetivo de causar enfermedad o muerte en personas, animales o plantas. La gestión territorial es fundamental en la caracterización de los riesgos asociados a este acto. Este ensayo tiene como objetivo caracterizar el bioterrorismo en términos del modo de acción de los agentes y elaborar un conjunto de recomendaciones para preparar a las sociedades para este tipo de delitos. Se adopta una revisión de la literatura. Se concluye que el bioterrorismo actualmente representa un riesgo real para la salud pública a nivel mundial y que la mejor defensa es la existencia de un sistema de salud pública fuerte, la cooperación internacional y la determinación de la naturaleza y consecuencias de la exposición de los medios de comunicación a eventos amenazantes y aterradores.

**Palabras-clave:** bioterrorismo; biodefensa; riesgos; cooperación; salud pública.

## 1 INTRODUÇÃO

O ser humano vive num mundo que não é nem vácuo nem hermético. Habita num ecossistema, um sistema aberto com fluxos de energia e de matéria. As relações ecológicas interespecíficas que se desenvolvem nos diversos biomas podem ser positivas e negativas. Nós mantemos diversas relações interespecíficas positivas, como, por exemplo, as de comensalismo<sup>1</sup> e as de simbiose<sup>2</sup>. Mas, igualmente, muitas outras relações interespecíficas negativas, como as de parasitismo, de antibiose, de competição ou mesmo de neutralismo (TARJUELO; MORALES; TRABA, 2022).

Nas relações interespecíficas negativas, o ser humano nem sempre é a espécie favoravelmente afetada. Frequentemente, é o mundo parasitário e microbiano que domina. Estes seres apresentam capacidade de viver nas zonas mais inóspitas do planeta como são, por exemplo, as nascentes hidrotermais em águas oceânicas profundas: uma sopa química tóxica para o ser humano mas que funciona como uma espécie de oásis para diversas formas de vida (CASTELÁN-SÁNCHEZ *et al.*, 2020). Fruto desta instabilidade das relações, a comunidade científica decidiu elaborar uma classificação de risco dos agentes biológicos, em alguns locais sob a letra de lei.

Em 1990, o Conselho da Comunidade Económica Europeia aprovou uma diretiva com o objetivo de proteger os trabalhadores contra os riscos para a sua segurança e saúde resultantes ou suscetíveis de resultar de uma exposição a agentes biológicos durante o trabalho, incluindo a prevenção desses riscos (CEE, 1990). Para este efeito, definiu-se microrganismo como “qualquer entidade microbiológica, celular ou não celular, dotada de capacidade de reprodução ou de transferência do material genético” (CEE, 1990, al. *b*) do art. 2º) e agente biológico como “os microrganismos, incluindo os geneticamente modificados, as culturas de células e os endoparasitas humanos suscetíveis de provocar infeções, alergias ou toxicidade” (CEE, 1990, al. *a*) do art. 2º).

Passados cinco anos, esta diretiva veio a ser adaptada ao progresso técnico (CEE, 1995). Na ordem jurídica portuguesa, o Decreto-Lei nº 84/97, de 16 de abril, transpôs estas duas diretivas (PORTUGAL, 1997), com nova redação dada pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 102-A/2020, de 09 de dezembro, em vigor desde 04 de abril de 2021 (PORTUGAL, 2020). A Diretiva 90/679/CEE do Conselho, de 26 de novembro de 1990, e a sua transposição para a ordem jurídica interna, apresenta a classificação dos agentes biológicos, conforme o nível de risco infeccioso.

Agente biológico do grupo 1 - o agente biológico cuja probabilidade de causar doenças no ser humano é baixa;

Agente biológico do grupo 2 – o agente biológico que pode causar doenças no ser humano e constituir um perigo para os trabalhadores, sendo escassa a probabilidade de se propagar na coletividade e para o qual existem, em regra, meios eficazes de profilaxia ou tratamento;

<sup>1</sup> Por exemplo, *Entamoeba coli*, que vive como um comensal no intestino, não provocando doença (MATHISON; PRITT, 2021).

<sup>2</sup> Por exemplo, *Escherichia coli*, ainda que numa relação altamente instável (PINTO *et al.*, 2011).



Agente biológico do grupo 3 - o agente biológico que pode causar doenças graves no ser humano e constituir um risco grave para os trabalhadores, sendo suscetível de se propagar na coletividade, mesmo que existam meios eficazes de profilaxia ou de tratamento;

Agente biológico do grupo 4 - o agente biológico que causa doenças graves no ser humano e constitui um risco grave para os trabalhadores, sendo suscetível de apresentar um elevado nível de propagação na coletividade e para o qual não existem, em regra, meios eficazes de profilaxia ou de tratamento. (PORTUGAL, 1997, art. 4º)

O Anexo II do Decreto-Lei nº 102-A/2020, de 09 de dezembro, apresenta uma lista alfabética de agentes biológicos classificados, a que se refere o nº 3 do art. 4º do Decreto-Lei nº 84/97, de 16 de abril: cerca de 180 espécies de bactérias, 170 de vírus e 40 de fungos, para além de agentes causadores de doenças priónicas e parasitárias.

A classificação dos agentes biológicos apresentada enquadra-se no objetivo da proteção dos trabalhadores contra os riscos para a sua saúde, resultantes da sua exposição a estes agentes. Mas, mais além desta preocupação com os trabalhadores, foi elaborada a noção de biossegurança, entendida como “a prevenção de agentes causadores de doenças que entram ou saem de qualquer local onde possam representar um risco para animais de criação, outros animais, seres humanos ou para a segurança e qualidade de um produto alimentar”<sup>3</sup> (DAERA, 2022). Trata-se de uma prática que deve ser adotada em todos os momentos da vida, e não unicamente durante um surto ou uma doença ou no trabalho.

Precisamente com o objetivo principal da implementação de ações relacionadas à biossegurança, a Comissão de Biossegurança em Saúde, criada em 2002 pelo Ministério da Saúde do Brasil, apresenta uma classificação de risco dos agentes biológicos, assumindo como critério de classificação diversos aspetos, tais como:

virulência, modo de transmissão, estabilidade do agente, concentração e volume, origem do material potencialmente infeioso, disponibilidade de medidas profiláticas eficazes, disponibilidade de tratamento eficaz, dose infetante, tipo de ensaio e fatores referentes ao trabalhador. (BRASIL, 2002, p. 7)

Esta classificação foi elaborada com base no estado da arte em matéria de infeciologia:

Classe de risco 1 (baixo risco individual e para a coletividade): inclui os agentes biológicos conhecidos por não causarem doenças em pessoas ou animais adultos saudáveis. Exemplo: *Lactobacillus sp.*

Classe de risco 2 (moderado risco individual e limitado risco para a comunidade): inclui os agentes biológicos que provocam infeções no homem ou nos animais, cujo potencial de propagação na comunidade e de disseminação no meio ambiente é limitado, e para os quais existem medidas terapêuticas e profiláticas eficazes. Exemplo: *Schistosoma mansoni*.

Classe de risco 3 (alto risco individual e moderado risco para a comunidade): inclui os agentes biológicos que possuem capacidade de transmissão por via respiratória e que causam patologias humanas ou animais, potencialmente letais, para as quais existem usualmente medidas de tratamento e/ou de prevenção. Representam risco se disseminados na comunidade e no meio ambiente, podendo se propagar de pessoa a pessoa. Exemplo: *Bacillus anthracis*.

Classe de risco 4 (alto risco individual e para a comunidade): inclui os agentes biológicos com grande poder de transmissibilidade por via respiratória ou de transmissão desconhecida. Até o

<sup>3</sup> Tradução nossa.

momento não há nenhuma medida profilática ou terapêutica eficaz contra infecções ocasionadas por estes. Causam doenças humanas e animais de alta gravidade, com alta capacidade de disseminação na comunidade e no meio ambiente. Esta classe inclui principalmente os vírus. Exemplo: vírus Ébola.

Classe de risco especial (alto risco de causar doença animal grave e de disseminação no meio ambiente): inclui agentes biológicos de doença animal não existentes no país e que, embora não sejam obrigatoriamente patogênicos de importância para o ser humano, podem gerar graves perdas econômicas e/ou na produção de alimentos. (BRASIL, 2002, p. 2)

Em cada classe de risco apresenta-se o cardápio de agentes bacterianos, parasitas, fungos e vírus, responsáveis por determinada afeição. Adiante, analisa-se a ocorrência de eventos biológicos de alta consequência, que podem resultar em vítimas em massa, doenças epidêmicas, doenças dos profissionais de saúde, contaminação ambiental, questões legais e causar desconforto na comunidade médica e na comunidade em geral. Tudo por vontade e intencionalidade humana, não fruto de um mero encontro natural interespecífico.

O desenho deste ensaio é de análise documental, com base na revisão da literatura. Estrutura-se em quatro seções, para além da introdução: riscos tecnológicos, bioterrorismo (conceito, modo de ação e agentes), preparação para o bioterrorismo (individual, familiar, comunitária, saúde pública, biodefesa, leis e ação policial e laboratórios) e considerações finais.

## 2 RISCOS TECNOLÓGICOS

A maior parte dos impactos ambientais e na saúde humana têm a sua origem no desenvolvimento de atividades do quotidiano humano, como seja a produção de energia, a indústria, o transporte e a agricultura. É preocupante a escala potencial dos seus efeitos e da sua imprevisibilidade (percebidos com alguma falta de controlo) e as incertezas relativas às possíveis consequências.

É comum desconhecer-se a circulação no ambiente das substâncias liberadas, bem como o seu impacto no meio e na saúde. Daqui resulta o interesse mediático que suscita este tipo de riscos na mídia e no público. Ainda que a percepção do risco de exposição previna a angústia e a perspetiva, parece não mediar os efeitos da exposição à mídia (DOUGALL; HAYWARD; BAUM, 2005).

Os riscos tecnológicos são riscos antrópicos, *i.e.*, têm origem em ações humanas e, precisamente por isso, a questão da gestão do risco tecnológico é complexa e geradora de perplexidades (GOMES, 2017).

Um risco tecnológico pode ser definido como “potencial de ocorrência de eventos danosos à vida, a curto, médio e longo prazo, em consequência das decisões de investimento na estrutura produtiva” (ZAMBONI; NICOLODI, 2008, p. 21).

Pode resultar do desrespeito pelas normas de segurança e pelos princípios que regem a produção, o transporte e o armazenamento de certos produtos, ou que envolvem o seu manuseamento ou o uso de determinada tecnologia, dentro do necessário respeito pelo equilíbrio que deverá existir entre a comunidade e o ambiente” (RIBEIRO, 2020).



Alguns acidentes tecnológicos têm um grande potencial de impacto ambiental a curto prazo, podendo causar danos irreparáveis nas populações locais e nos ecossistemas<sup>4</sup>. Muitas vezes, o impacto destes acidentes sobre as reservas de água é a causa dos maiores danos ecológicos<sup>5</sup>, enquanto os efeitos na saúde e na vida humana ocorrem quando as emissões afetam a atmosfera<sup>6</sup>. Ainda assim, a acumulação de acidentes de menor importância<sup>7</sup> pode gerar repercussões de maior monta do que os acidentes de maior dimensão.

Os efeitos dos acidentes tecnológicos graves podem ser imediatos<sup>8</sup> ou a longo prazo<sup>9</sup>. Antes de avançar, será preciso verificar em que medida os riscos biológicos podem ser incluídos nos riscos tecnológicos.

De fato, os riscos biológicos estão associados aos riscos provocados pela interação entre ser humano e bactérias, fungos, parasitas, protozoários e vírus. Mas, para o grupo biológico entrar na categoria de riscos tecnológicos, terá de estar associado a atividades humanas. Neste caso, em particular, à ocorrência de um ataque terrorista que recorra a este tipo de agentes, como vem a ser o caso do bioterrorismo, que será analisado na próxima seção. Assim, os riscos biológicos costumam integrar a categoria de riscos tecnológicos, em particular um grupo conhecido, em português, por ameaças NRBQ – nucleares, radiológicas, biológicas e químicas<sup>10</sup>.

### 3 BIOTERRORISMO

#### 3.1 Conceito

Os agentes biológicos têm moldado a história da espécie humana através de epidemias naturais (BONITO, 2022) ou do uso deliberado (CRISTOPHER, *et al.*, 1997), mas, a conscientização das consequências potenciais de incidentes relacionados foi tradicionalmente baixa até aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A partir daí a necessidade de preparação tem sido repetidamente enfatizada (HELGET; SMITH, 2002). Os planos de detecção e resposta têm sido amplamente desenvolvidos, seja por meio da educação de equipas médicas (MARKENSON; DIMAGGIO; REDLENER, 2005) ou por simulações de ataque (INGLESBY; GROSSMAN; O'TOOLE, 2001).

Ao reconhecer o risco de cada agente patogênico, devem conhecer-se os parâmetros de resposta médica e estatal específica que devem ser direcionados e os aspetos da literacia em saúde dos médicos, dos técnicos de emergência pré-hospitalar e do público, que devem ser abordados em urgência.

<sup>4</sup> Por exemplo, emissão de grandes volumes de substâncias contaminantes num curto período.

<sup>5</sup> Por exemplo, o caso Prestige, em 2002, ao largo do Cabo Finisterra, em Espanha.

<sup>6</sup> Por exemplo, o surto de legionella no município de Vila Franca de Xira, em Portugal, em 2014.

<sup>7</sup> Por exemplo, transporte de substâncias tóxicas.

<sup>8</sup> Por exemplo, feridas, queimaduras, intoxicações.

<sup>9</sup> Por exemplo, aumento do risco de tumores malignos e de malformações genéticas.

<sup>10</sup> Ou, em língua inglesa, conhecido por CBRN, o acrónimo para as ameaças provocadas por agentes *chemical, biological, radiological and nuclear*.

Além disso, a pesquisa sobre patogênese, diagnóstico, tratamento e profilaxia deve visar, preferencialmente, os agentes mais devastadores.

O *Centers for Disease and Prevention (CDC)* dos Estados Unidos da América (EUA) define bioterrorismo como “liberação deliberada de vírus, bactérias ou outros germes (agentes) usados para causar doenças ou morte em pessoas, animais ou plantas”<sup>11</sup> (CDC, 2006, p. 1). A origem destes agentes pode ser o estado em que se encontram no meio natural, sendo possível a sua alteração, em meio laboratorial, de modo a aumentar a sua capacidade de provocar doença, torná-los mais resistentes a medicamentos ou incrementar a sua potência de difusão pelo meio ambiente.

### 3.2 Modo de ação

A disseminação destes agentes pode fazer-se através do ar, da água ou dos alimentos. A preferência pelo uso dos agentes biológicos deve-se, particularmente, ao fato de serem dificilmente detectados e poderem não provocar doença nas horas ou dias imediatos à sua difusão.

Em alguns casos, a transmissão pode fazer-se pessoa-a-pessoa<sup>12</sup>, mas em outros o método consiste no contacto com superfícies contaminadas<sup>13</sup> (CDC, 2006).

### 3.3. Agentes

Têm surgido vários esquemas classificativos no seio de organizações internacionais. Os mais amplamente aceites são o do *CDC* dos EUA (CDC, 2018), o da *World Health Organization – WHO* (WHO, 2004), o da *North Atlantic Treaty Organization* (DADNDAF, 1996) e o do *National Institute of Allergy and Infectious Diseases* (NIAID, 2022). Todas estas classificações são produto da análise científica das características individuais dos agentes patogênicos.

No entanto, um potencial ataque bioterrorista não seria de interesse científico isolado, mas antes um grande evento social. A gravidade e as implicações variam no tempo e no espaço. Em consequência, estas classificações não reconhecem que, devido a certas características individuais do agente, um ataque potencial é um evento dinâmico que evolui em conjunto com fatores não científicos, sociais e geográficos que podem influenciar o resultado do ataque.

Para este alcance, tem sido usada a matriz de Haddson, que incorpora certos parâmetros sociais não científicos (BARNETT *et al.*, 2005). Os autores estudaram os efeitos que esses fatores teriam no resultado geral de um possível ataque bioterrorista, criando cenários de ataque especificamente desenvolvidos para vários agentes em situações variadas, evoluindo continuamente por meio do *feedback* dos participantes.

O *CDC* classifica os agentes do bioterrorismo em três grupos, segundo o critério da facilidade com que se podem difundir e a gravidade da doença ou a doença que podem causar, sendo

---

<sup>11</sup> Tradução nossa.

<sup>12</sup> Por exemplo, vírus da variola.

<sup>13</sup> Por exemplo, *Bacillus anthracis*.



os agentes biológicos da categoria A os de maior risco e os agentes da categoria C considerados como ameaças emergentes para doença.

Categoria A – Agentes de alta prioridade, que incluem organismos ou toxinas que representam o maior risco para a segurança pública e nacional, basicamente por quatro motivos: a) podem ser facilmente espalhados ou transmitidos de pessoa para pessoa; b) provocam elevadas taxas de mortalidade e têm o potencial de grande impacto na saúde pública; c) podem causar pânico público e perturbação social; d) exigem ação especial para a preparação da saúde pública.

Categoria B – Agentes de segunda prioridade mais alta, por três motivos: a) são moderadamente fáceis de espalhar; b) geram taxas moderadas de doença e baixas taxas de mortalidade; c) requerem aprimoramentos específicos da capacidade laboratorial de análise e aumentada monitorização de doenças.

Categoria C – Agentes patogênicos que podem ser projetados para disseminação em massa no futuro devido a: a) estarem facilmente disponíveis; b) serem facilmente produzidos e distribuídos; c) terem potencial para altas taxas de morbidade e mortalidade e grande impacto na saúde. (CDC, 2018)

São considerados agentes de bioterrorismo da categoria A (CDC, 2018): a) antraz (*Bacillus anthracis*), b) botulismo (*Clostridium botulinum toxin*); c) peste (*Yersinia pestis*); d) Varíola (*Variola major*); e) tularemia (*Francisella tularensis*); f) febres hemorrágicas virais, incluindo filovírus (Ébola, Marburg) e arenovírus (Lassa, Machupo).

Relativamente aos agentes de bioterrorismo da categoria B, incluem-se (CDC, 2018): a) brucelose (espécies de *Brucella*); b) toxina Épsilon (ETX) de *Clostridium perfringens*; c) ameaças à segurança alimentar (espécies *Salmonella*, *Escherichia coli* O157:H7, *Shigella*); d) mormo (*Burkholderia mallei*); e) melioidose (*Burkholderia pseudomallei*); f) psitacose (*Chlamydia psittaci*); g) febre Q (*Coxiella burnetii*); h) toxina de ricina de *Ricinus communis* (sementes de mamona); i) *Staphylococcal enterotoxin B*; j) febre tifoide (*Rickettsia prowazekii*); k) encefalite viral (alfavírus, como encefalite equina oriental, encefalite equina venezuelana e encefalite equina ocidental); l) ameaças à segurança da água (*Vibrio cholerae*, *Cryptosporidium parvum*).

Na última categoria de ameaça bioterrorista, figuram doenças infecciosas emergentes, como o vírus Nipah e os hantavírus (CDC, 2018).

Este esquema classificativo, como os demais referidos, baseiam-se em determinadas características individuais do agente, como seja a facilidade de uso, a virulência, a morbidade, a mortalidade e a capacidade do agente de transmissão pessoa a pessoa. Ainda assim, estas características foram incorporadas vagamente nas demais classificações existentes. Destaque-se, por exemplo, que a facilidade de uso, disponibilidade refletida, facilidade de armamento e facilidade de dispersão são significativamente diferentes quando se compara a *Coxiella burnetii* com a varíola (MADARIAGA *et al.*, 2003). A mortalidade induzida, por exemplo, pela *Francisella tularensis*, um agente de categoria A, não é significativamente diferente daquela induzida por *Rickettsia prowazekii*. Comparando as taxas de ataque de varíola e antraz, mesmo sob circunstâncias ideais para liberação de antraz, surge um papel significativamente mais importante para a varíola. Os exemplos poderiam repetir-se.

Uma nova classificação foi proposta (PAPPAS; PANAGOPOULOU; AKRITIDIS, 2009), atribuindo-se uma pontuação de risco crescente aos vários parâmetros do agente patogênico. Os

parâmetros que influenciam fortemente o resultado (de acordo com o efeito causado pela variação desse parâmetro no resultado geral dos cenários de ataque desenvolvidos) foram graduados com maiores pontuações de risco. Na nova classificação, a característica mais marcante é o potencial dos filovírus (que deve resultar no aumento do interesse por esses agentes), principalmente quando comparado ao potencial do antraz (um agente patogênico que tem sido amplamente estudado e temido) (Tabela 1).

**Tabela 1:** Pontuação de risco para potenciais armas biológicas selecionadas

Agente patogênico	Pontuação	Agente patogênico	Pontuação
Peste	19	Tularemia	10
Variola	17	Tifo epidêmico	10
Arenavírus	17	Febre Q	10
Gripe, estirpe H5N1	15	Cólera	10
Antraz	14	Botulismo	10
Vírus do Nilo Ocidental	13	Brucelose	6
Síngelos	11		

**Fonte:** Pappas, Panagopoulou e Akritidis (2009).

Na caracterização dos riscos associados a sua gestão territorial é essencial. Uma emergência pode até ser, por hipótese, universal, mas a preparação de resposta varia não apenas entre os diferentes países, mas igualmente entre as regiões do mesmo país. Quando se aplicam cenários de ataque para o mesmo agente patogênico, sob as mesmas condições climáticas e geográficas ideais de liberação para diferentes áreas-alvo, as discrepâncias nos resultados descrevem as diferentes prioridades que precisam ser abordadas regionalmente (PAPPAS; AKRITIDIS; TSIANOS, 2005). Um exemplo do que se afirma seria a população-alvo, relacionada com a quantidade de pessoas expostas a um agente patogênico, a capacidade regional de iniciar a resposta, a adequação das instalações do laboratório de diagnóstico, a capacidade de lidar com uma grande carga de pacientes<sup>14</sup> e, por outro lado, a celeridade no reconhecimento da tendência epidemiológica evolutiva<sup>15</sup>. É, por assim dizer, o caso da pandemia Covid-19, causada pelo Sars-Cov-2, admitindo que se tratou de uma ocorrência natural e não intencional de alguém em Wuhan, a 7ª maior cidade da China (e a 42ª no Mundo), onde supostamente apareceu o primeiro caso.

## 4 COMO SE PREPARAR PARA O BIOTERRORISMO

O vocábulo “proteção civil” parece já indicar o caminho do seu significado: o ato ou efeito de proteger, ou de se proteger, dizendo respeito ao indivíduo, membro da sociedade. A Comissão

<sup>14</sup> Especialmente se o ataque envolver um agente com necessidade de isolamento respiratório.

<sup>15</sup> Que exige a existência de uma rede epidemiológica sofisticada e em constante atualização, ou uma carga específica de doentes encaminhados para o mesmo centro médico, permitindo assim um reconhecimento direto da natureza do surto.



Europeia definiu proteção civil como a “ajuda governamental prestada em preparação ou imediatamente após um desastre na Europa e no mundo”<sup>16</sup> (EC, 2022). Ou seja, uma atividade desenvolvida pelo Estado, incluindo as regiões autônomas e as autarquias locais (“ato de proteger”), pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas (“ato de se proteger”), com o objetivo de “prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram” (PORTUGAL, 2006, art. 1º, nº 1).

Nesta acepção de proteção civil, é importante que toda comunidade (indivíduo, família, comunidades, empresas) planeje desastres e emergências e as interrupções que estes eventos geralmente provocam. Não existem, propriamente, medidas muito específicas para a proteção do bioterrorismo. De seguida, indicam-se algumas medidas gerais, importantes para o empoderamento da população.

#### 4.1 Preparação individual, familiar e comunitária

É importante estar preparado para manter a família segura e saudável, afastada dos perigos do bioterrorismo. A primeira medida é tomar uma atitude. É importante não esperar uma emergência ocorrer para se preparar. O tempo antes e entre os eventos deve ser usado para se criar, no seio familiar, uma cultura de proteção civil, preparando suprimentos de emergência e *kits* de viagem, aprender *skills* de autoajuda e construir uma autoconfiança necessária para responder, rápida e construtivamente, a uma crise. Note-se que, numa emergência os suprimentos e os serviços costumam ser limitados, sendo importante ter as necessidades pessoais<sup>17</sup>, prescrições<sup>18</sup>, documentação<sup>19</sup>, fontes de energia<sup>20</sup> e *skills*<sup>21</sup> adequados para o que se vier a precisar.

Devem ser verificados os *stocks* das necessidades pessoais, como toalhetes e *sprays* desinfetantes, sabonete em barra ou líquido, desinfetante para as mãos, com pelo menos 60% de álcool, e várias máscaras limpas. As máscaras devem ter várias camadas e cobrir perfeitamente o rosto, devendo ser usadas por todos os membros da família a partir dos dois anos de idade.

A segunda medida consiste em planejar com antecedência. Planejar como manter e proteger a saúde individual e familiar em caso de desastre ou emergência é uma parte importante, mas muitas vezes negligenciada, do processo de preparação. Toda a família deve estar envolvida no planejamento e na prática de como se manter saudável, informada, calma e em contacto durante uma emergência. A família deve permanecer em casa e aí se abrigar, prestando atenção às orientações locais para evacuação e abrigos. Ter um rádio, com pilhas suplentes, é uma medida importante. Pode aprender-se a tornar a

<sup>16</sup> Tradução nossa.

<sup>17</sup> A comida não perecível, água e medicamentos, deve ser em quantidade de durar, pelo menos, 72 horas.

<sup>18</sup> Ter um suprimento de emergência de medicamentos prescritos.

<sup>19</sup> Reunir e proteger documentos importantes e registos médicos.

<sup>20</sup> Preparar-se para os cortes de energia com fontes de energia de *backup*.

<sup>21</sup> Habilidades de autoajuda e de primeiros socorros para usar durante uma emergência.

água segura numa emergência, através da fervura, desinfecção e filtragem. Pensar nas pessoas com deficiência, com doenças crônicas, nas crianças e nos idosos e nos animais de estimação.

A terceira medida é a criação de comunidade. A comunidade pode descrever uma área geográfica, mas também um grupo de pessoas, com interesses compartilhados, com uma identidade própria, ou com um sentimento de trabalho em equipe e companheirismo. É importante cuidar de si próprio e do outro. O envolvimento, tomando medidas para ajudar a melhorar a saúde e a resiliência de todos, favorece o conforto. Por isso, a liderança pelo exemplo, inspirando os demais a preparar a sua saúde, é importante. Uma medida a destacar é encontrar modos de apoiar os vizinhos, enquanto se tomam atos de proteção individual e de outras pessoas em casa (CASTANHEIRA, 2016).

Assim, pode ser pensado um modo de ajuda, que envolva transportar mensagens essenciais para familiares, amigos e vizinhos mais velhos, com problemas de mobilidade ou com risco de doenças graves. Uma comunidade resiliente trabalha com todos os membros juntos para criar sistemas que possam resistir, adaptar-se e recuperar-se de uma emergência de saúde pública. “Vizinho que ajuda vizinho” é um lema resiliente que capacita dos líderes comunitários a envolver-se e a educar as pessoas da sua comunidade com passos simples que podem ser adotados para se prepararem melhor.

Ler e partilhar o conhecimento com a família e com a comunidade sobre emergência de bioterrorismo ajuda a planejar e a preparar-se para um possível ataque. Individualmente e em família, é importante perceber as estratégias, com evidência, na proteção de doenças respiratórias. A elaboração de listas de verificação ajuda a planejar a ação durante a emergência. A evidência revela que as pessoas que têm a percepção que estão preparadas para desastres, em geral, não estão tão preparadas quanto pensam, não tendo planos domésticos, nem realizado exercícios de evacuação (READY, 2022).

Devem existir instruções claras de atuação para os ocupantes de edifícios de empresas, com ações a serem tomadas pelos responsáveis de segurança internos, com procedimentos de primeiros socorros e evacuação, articulados com as autoridades de emergência. Para o efeito, contam as orientações para proteger ambientes de construção de ataques biológicos, transportados pelo ar.

#### **4.2 Preparação para a saúde pública**

O Estado, incluindo as regiões autônomas e as autarquias locais, através das suas autoridades de saúde e de emergência, devem antecipar eventos de emergência e planejar as respetivas respostas. Os exercícios com os cidadãos contribuem para treinar procedimentos e tornar rotina um conjunto de ações que se pretendem técnicas em situação de evento (BLENDON *et al.*, 2003; LEAVITT, 2004).

#### **4.3 Biodefesa**

A biodefesa usa medidas médicas para proteger as pessoas contra o bioterrorismo, incluindo medicamentos e vacinas. As pesquisas médicas e preparações para se defender contra ataques bioterroristas tem também um importante contributo.

#### 4.4 Leis e ação policial

Para fortalecer a biodefesa, o Senado dos EUA aprovou a *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002* (USCBP, 2022). Em 2 de junho de 2002, a Comissão Europeia comunicou ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a cooperação na União Europeia em matéria de preparação e resposta a ataques de agentes biológicos e químicos, tendo sido lançado um conjunto de iniciativas coordenadas nos domínios da proteção civil, da saúde, das empresas (farmacêuticas), na investigação, nuclear, transportes e energia (EC, 2003).

Neste mesmo ano, o Ministro da Saúde português aprovou o “Plano Bioterrorismo - Plano de Contingência Português para a Saúde”, destinado, essencialmente, aos profissionais e estruturas do Serviço Nacional de Saúde. A sua execução faz-se em colaboração com outros ministérios de acordo com a legislação em vigor e em consonância com o Plano de Emergência de Proteção Civil (PORTUGAL, 2002). No ano seguinte, o Conselho da União Europeia aprovou uma Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo (EU, 2002), transposta para o ordenamento jurídico português pela Lei de Combate ao Terrorismo (Lei nº 52/2003, de 22 de agosto) (PORTUGAL, 2003).

Em 2017, o Parlamento Europeu e o Conselho da Europa aprovaram uma diretiva relativa à luta contra o terrorismo (PEC, 2017), que foi incorporada na Lei de Combate ao Terrorismo, na sua redação atual. Assim:

considera-se grupo terrorista a associação de duas ou mais pessoas que, independentemente de ter ou não funções formalmente definidas para os seus membros, continuidade na sua composição ou estrutura elaborada, se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada com o objetivo de cometer infrações terroristas (nº 1 do art. 2º da Lei de Combate ao Terrorismo), constituindo infrações terroristas os atos dolosos que a lei discrimina, na medida em que estejam previstos como crime, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, possam afetar gravemente o Estado, um Estado estrangeiro ou uma organização internacional, quando forem praticados com o objetivo de intimidar gravemente certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar um ato ou de perturbar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais do Estado, de um Estado estrangeiro ou de uma organização internacional (nº 3 do art. 2º da Lei de Combate ao Terrorismo).

A moldura penal para o diversificado tipo de crimes relacionados com o terrorismo varia entre 1 e 20 anos de prisão, destinando-se a pena máxima àquele que chefia ou dirige grupo terrorista (nº 3 do art. 2º da Lei de Combate ao Terrorismo).

Em outro plano, a Unidade de Prevenção de Bioterrorismo da *INTERPOL* visa permitir que as agências de aplicação da lei previnam, preparem e respondam ao uso deliberado de agentes biológicos que ameçam ou causam danos a humanos, animais ou agricultura. Esta unidade elaborou o *INTERPOL Operational Manual on Investigating Biological and Chemical Terrorism on the Darknet*, que ajuda os profissionais da investigação policial a detetar *triggers* e indicadores de atividade criminosa potencial relacionada com o acesso e comércio de materiais biológicos e químicos usados na *Darknet*.

Em síntese, um ataque de bioterrorismo num local público constitui uma emergência, sendo um dos maiores problemas de saúde pública (DAS; KATARIA, 2010; KHAN; RAFIQUE; 2019). A deteção precoce e a rápida investigação são a chave para conter esses ataques. A resposta a um

incidente desta natureza inclui cinco fases: *a)* fase de preparação; *b)* fase de alerta precoce; *c)* fase de notificação; *d)* fase de resposta; *e)* fase de recuperação (DAS; KATARIA, 2010). Contramedidas para o bioterrorismo podem incluir (ADLJA; TONER; IGLESBY, 2015; DAS; KATARIA, 2010; NOFAL *et al.*, 2021; PINTO, 2013; ROFFEY *et al.*, 2002):

- a)* Dissuasão – mediante a certeza de uma punição dura pelo ato perpetrado;
- b)* Prevenção – reduzindo a oportunidade e aprimorando a inteligência;
- c)* Vigilância e avaliação (deteção precoce ou conscientização) – métodos epidemiológicos;
- d)* Investigação laboratorial – para diagnóstico e caracterização / sensibilidade do agente biológico;
- e)* Gestão médica – serviços preventivos, promocionais e curativos, saúde pública;
- f)* Cooperação internacional – partilha de informação e de códigos de conduta;
- g)* Divulgação e formação – segurança pública, proteção civil, agências de aplicação da lei.

#### 4.5 O papel dos laboratórios

Os laboratórios de microbiologia clínica podem desempenhar um papel fundamental na detecção e identificação de agentes biológicos suscetíveis de serem utilizados em eventos bioterroristas. Imediatamente após um ataque encoberto, amostras de agentes biológicos críticos podem ser submetidas ao laboratório para processamento de rotina antes mesmo de suspeitar da presença do agente.

Nos EUA, o *CDC* articulou com as autoridades estaduais de saúde pública, e desenvolveu um plano nacional de preparação para bioterrorismo para laboratórios de microbiologia clínica com várias capacidades. A participação de laboratórios de saúde não pública nesta rede de resposta laboratorial é voluntária, e as autoridades de saúde pública estão tentando aliviar a carga de qualquer trabalho adicional envolvido, fornecendo treino e consultoria técnica às organizações participantes (KLIETMANN; RUOFF, 2020).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O bioterrorismo representa, atualmente, um risco real para a saúde pública em todo o mundo. Pode definir-se como a libertação intencional de agentes biológicos patogênicos, com o objetivo de provocar a morte ou causar doença a pessoas, animais ou plantas. É comum classificarem-se os agentes biológicos em três categorias, função da facilidade com que se podem difundir e a gravidade da doença ou doença que podem causar, pese embora outras classificações existam, por exemplo, atribuindo-se uma pontuação de risco crescente aos vários parâmetros do agente patogênico.

A melhor defesa contra o bioterrorismo é a existência de um forte sistema de saúde pública, a cooperação internacional, nomeadamente na União Europeia, e a determinação da natureza e das consequências da exposição a eventos ameaçadores e assustadores.



Na ação de resposta a um bioataque terrorista, o parâmetro mais importante que precisa ser abordado é a definição de hierarquia de atuação, a nível universal e regional. Um ataque bioterrorista constitui uma grande ameaça social, financeira e política. Presume-se, por isso, que o controle de decisões deve ser feito pelas autoridades governamentais. A falta de uma educação para a cidadania, que mergulhe numa cultura de proteção civil, pode traduzir-se numa conscientização de não profissionais de saúde limitada, enquanto a capacidade dos profissionais de saúde de decidir sobre aspetos sociais e políticos pode ser igualmente inadequada.

O estabelecimento de prioridades pode constituir-se como um problema. Além disso, as decisões relacionadas a controvérsias médicas, como revelou a pandemia por Covid-19, podem ser difíceis de alcançar (*e.g.*, quem deve receber tratamento antibiótico profilático em casos de surto bacteriano ou se a toma de vacina deva ser obrigatória). O envolvimento de organizações internacionais pode tornar a questão da hierarquia ainda mais complexa de resolver, especialmente para agentes que têm potencial para uma epidemia mundial. Para melhor perceber o cenário, seria suficiente hipotisar que a Covid-19 seria o resultado de bioataque terrorista, e recordar as antagónicas, confusas e mal recebidas instruções, em cada país, que as autoridades governamentais pronunciam, com base na *WHO*.

A resposta pública é crucial para permitir o desenvolvimento adequado de um plano de resposta adequado. O puro pânico em rápida evolução, criado pelas consequências de um ataque, e as restrições de tempo que isso impõe a uma resposta adequada, são fatores que podem influenciar as consequências-impacto do evento de bioterrorismo.

A importância da reação pública é, por assim dizer, muito significativa, particularmente porque civis e organizações civis podem ter um papel ambivalente no aumento da resposta. A escassez de profissionais de saúde pode ser parcialmente superada pelo recrutamento de não especialistas: os voluntários desempenham um papel significativo em desastres de massa, mas no cenário de uma emergência com necessidades especializadas a falta de experiência adequada pode dificultar a resposta geral. As organizações civis podem ajudar, por exemplo, na distribuição em massa de antibióticos, e a igreja tem sido citada como a forma ideal de ajuda do setor privado.

A Europa tem sido palco, nas últimas duas décadas, de alguns ataques de natureza terrorista. A sociedade portuguesa deve estar preparada para fazer face a este tipo de ameaças, civis e profissionais de saúde e da emergência. Parece ser importante a existência de programas educacionais para o público, caminhando na linha ténue entre literacia em saúde e proteção civil e o estado de medo. Com uma população empoderada, que confia no saber e no saber-fazer das autoridades médicas e estatais, a rutura social pode ser minimizada a níveis relacionados apenas com as características do agente patogénico e não com as sociais.

## REFERÊNCIAS

ADLJA, A; TONER, E.; IGLESBY, T.V. Clinical Management of Potential Bioterrorism-Related Conditions. **The New England Journal of Medicine**, 372, p. 954-962, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1056/NEJMra1409755>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BARNETT, D.J. *et al.* The application of the Haddon matrix to public health readiness and response planning. **Environmental Health Perspectives**, v. 113, n. 5, p. 561-566, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1289/ehp.7491>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BLENDON, R.J. *et al.* The public and the smallpox threat. **New England Journal of Medicine**, 348, p. 426-432, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1056/NEJMsa023184> Acesso em: 01 dez. 2022.

BONITO, J. Defesa internacional contra as doenças epidêmicas: da visão de Jules Héricourt. **Revista Multidisciplinar**, v. 4, n. 1, p. 75-94, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.23882/rmd.22086>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Ministério das Saúde. **Classificação dos riscos dos agentes biológicos**. Brasília-DF: Editora do Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/classificacaoderiscodosagentesbiologicos.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CASTANHEIRA, L.R.D. **Bioterrorismo**: exemplos de armas biológicas. 2016. 35 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Farmacêuticas). Faculdade de Farmácia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/41827>. Acesso em: 01 dez. 2022.

CASTELÁN-SÁNCHEZ, H.G. *et al.* The Microbial Composition in Circumneutral Thermal Springs from Chignahuapan, Puebla, Mexico Reveals the Presence of Particular Sulfur-Oxidizing Bacterial and Viral Communities. **Microorganisms**, v. 8, n. 11, 1677, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/microorganisms8111677>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CDC. **Bioterrorism**. 2006. Disponível em: [https://emergency.cdc.gov/bioterrorism/pdf/bioterrorism\\_overview.pdf](https://emergency.cdc.gov/bioterrorism/pdf/bioterrorism_overview.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

CDC. **Bioterrorism agents / diseases**, 2018. Disponível em: <https://emergency.cdc.gov/agent/agentlist-category.asp>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CEE. Diretiva 90/679/CEE do Conselho, de 26 de novembro de 1990. Relativa à proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho (sétima diretiva especial na aceção do nº 1 do art. 16º da Diretiva 89/391/CEE), **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, n. L374, p. 1-12, 31 dez. 1990. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0679&from=PT>. Acesso em: 30 nov. 2022.



CEE. Diretiva 95/30/CE da Comissão, de 30 de junho de 1995. Adapta ao progresso técnico a Diretiva 90/679/CEE do Conselho, relativa à proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho (sétima diretiva especial na aceção do n.º 1 do art. 16.º da Diretiva 89/391/CEE. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, n. L155, p. 41-42, 06 jul. 1995. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0030&from=PT>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CHRISTOPHER, G.W. *et al.* Biological warfare. A historical perspective. **JAMA**, v. 278, n. 5, p. 412-417, 1997. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/9244333/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

DADNDAF. **NATO Handbook on the medical aspects of NBC defensive operations. AMed-P6(B)**, 1996 Disponível em: <http://large.stanford.edu/courses/2019/ph241/lutnick1/docs/fm8-9.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

DAERA. **Biosecurity**, 2022. Disponível em: <https://www.daera-ni.gov.uk/articles/biosecurity>. Acesso em: 30 nov. 2022.

DAS, S.; KATARIA, V.K. Bioterrorism: a public health perspective. **Medical Journal Armed Forces India**, v. 66, n. 3, p. 255-260, 2010. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0377-1237\(10\)80051-6](https://doi.org/10.1016/S0377-1237(10)80051-6). Acesso em: 01 dez. 2022.

DOUGALL, A.L.; HAYWARD, M.C.; BAUM, A. Media exposure to bioterrorism: Stress and the anthrax attacks. **Psychiatry: Interpersonal and Biological Processes**, v. 68, p. 28-42, 2005. Disponível em: <https://www.doi.org/10.1521/psyc.68.1.28.64188>. Acesso em: 01 dez. 2022

EC. Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho de 2002. Relativa à luta contra o terrorismo. **Jornal Oficial**, n. L164, p. 3-7, 22 jun. 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>. Acesso em: 01 dez. 2022.

EC. **Civil protection**, 2022. Disponível em: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en). Acesso em: 01 dez. 2022.

EU. **Comunicação da comissão ao conselho e ao parlamento europeu sobre a cooperação na união europeia em matéria de prevenção e de capacidade de resposta a ataques com agentes biológicos e químicos (segurança sanitária)**, 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0320&from=EN>. Acesso em: 01 dez. 2022.

GOMES, C.A. Apresentação. *In*: GOMES, C.A. (Org.). **Estudos sobre riscos tecnológicos**, 2017, p. 4-5. Lisboa: Centro de Investigação de Direito Público do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook-icjp\\_riscostecnologicos\\_2017\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook-icjp_riscostecnologicos_2017_fct.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

HELGET, V.; SMITH, P.W. Bioterrorism preparedness: a survey of Nebraska health care institutions. **American Journal of Infection Control**, v. 30, n. 1, p. 46-48, 2002. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0196655302535392>. Acesso em: 30 nov. 2022.

INGLESBY, T.V.; GROSSMAN, R.; O'TOOLE, T. **A plague on your city: observations from TOPOFF**. **Clinical Infectious Diseases**, v. 32, n. 3, p. 436-445, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/318513>. Acesso em: 30 nov. 2022.

KHAN, S.; RAFIQUE, I. Threats of bioterrorism in public health, Epidemiological clue, Detection and Safety pre-cautions for outbreaks. **Open Journal of Bacteriology**, v. 3, n. 1, p. 11-15, 2019. Disponível em: <https://www.peertechzpublications.com/articles/OJB-3-111.php>. Acesso em: 01 dez. 2022.

KLIETMANN, W.F.; RUOFF, K.L. Bioterrorism: Implications for the Clinical Microbiologist. **Clinical Microbiology Reviews**, v. 14, n. 2, p. 364-381, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1128/CMR.14.2.364-381.2001>. Acesso em: 01 dez. 2022.

LEAVITT, J.W. Public resistance or cooperation? A tale of smallpox in two cities. **Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science**, v. 1, n. 3, p. 185-192, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1089/153871303769201833>. Acesso em: 01 dez. 2022

MADARIAGA, M.G. *et al.* Q fever: a biological weapon in your backyard. **The Lancet Infectious Diseases**, v. 3, n. 11, p. 709-721, 2003. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/s1473-3099\(03\)00804-1](https://doi.org/10.1016/s1473-3099(03)00804-1). Acesso em: 01 dez. 2022.

MARKENSON, D.; DIMAGGIO, C.; REDLENER, I. Preparing health professions students for terrorism, disaster, and public health emergencies: core competencies. **Academic Medicine**, v. 80, n. 6, p. 517-526, 2005. Disponível em: [https://journals.lww.com/academicmedicine/Fulltext/2005/06000/Preparing\\_Health\\_Professions\\_Students\\_for.2.aspx](https://journals.lww.com/academicmedicine/Fulltext/2005/06000/Preparing_Health_Professions_Students_for.2.aspx). Acesso em: 30 nov. 2022.

MATHISON, B.A.; PRITT, B.S. Parasites of the gastrointestinal tract. **Reference Module in Biomedical Sciences**, v. 3, p. 136-203, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818731-9.00107-5>. Acesso em: 30 nov. 2022.

NIAID. **NIAID Emerging Infectious Diseases / Pathogens**, 2022. Disponível em: <https://www.niaid.nih.gov/research/emerging-infectious-diseases-pathogens>. Acesso em: 01 dez. 2022.

NOFAL, A. *et al.* Knowledge and preparedness of healthcare providers towards bioterrorism. **BMC Health Services Research**, v. 21, n. 426, 2021. Disponível em: <https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12913-021-06442-z>. Acesso em: 01 dez. 2022.

PAPPAS, G.; AKRITIDIS, N.; TSIANOS, E.V. Attack scenarios with rickettsial species: Implications for response and management. **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 1063, n. 1 p. 451-458, 2005. Disponível em: <https://www.doi.org/10.1196/annals.1355.065>. Acesso em: 01 dez. 2022

PAPPAS, G.; PANAGOPOULOU, P.; AKRITIDIS, N. Reclassifying bioterrorism risk: Are we preparing for the proper pathogens? **Journal of Infection and Public Health**, v. 2, n. 2, p. 55-61, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jiph.2009.03.002>. Acesso em: 01 dez. 2022.

PEC. Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. L88/6, p. 6-21, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=PT>. Acesso em: 01 dez.

PINTO, F.A. *et. al.* Interações simbióticas entre *Escherichia coli* e seres humanos: a instabilidade de uma relação. **Clinical & Biomedical Research**, v. 31, n. 4, p. 451-455, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/hcpa/article/view/22399/14960>. Acesso em: 30 nov. 2022.

PINTO, V.N. Bioterrorism: Health sector alertness. **Journal of Natural Science, Biology and Medicine**, v. 4, n. 1, p. 24-28, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.4103/0976-9668.107256>. Acesso em: 01 dez. 2022.

PORTUGAL. Decreto-Lei n° 84/97, de 14 de abril. Transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas do Conselho n° 90/679/CEE, de 26 de novembro, e 93/88/CEE, de 12 de outubro, e a Diretiva n° 95/30/CE, da Comissão, de 30 de Junho, relativas à proteção da segurança e saúde dos trabalhadores contra os riscos resultantes da exposição a agentes biológicos durante o trabalho. **Diário da República**, n. 89, p. 1702-1709, 16 abr. 1997. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/1997/04/089a00/17021709.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

PORTUGAL. Despacho n° 18923/2002, de 26 de agosto. Aprova o plano "Bioterrorismo-Plano de Contingência Português para a Saúde", de forma a criar as condições para responder de forma rápida e coordenada caso ocorra uma ameaça ou ato de bioterrorismo. **Diário da República**, n. 196, p. 14525, 26 ago. 2002. Disponível em: <https://files.dre.pt/2s/2002/08/196000000/1452514525.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

PORTUGAL. Lei n° 52/2003, de 22 de agosto, com a redação dada pela Retificação n.º 16/2003, de 29 de outubro, a Lei n° 59/2007, de 04 de setembro, a Lei n° 25/2008, de 05 de junho, a Lei n.º 17/2011, de 03 de maio, a Lei n° 60/2015, de 24 de junho, a Lei n.º 16/2019, de 14 de fevereiro, a Lei n° 79/2021, de 24 de novembro e a Lei n° 2/2023, de 16 de janeiro. Aprova a Lei de Combate ao Terrorismo. **Diário da República**, n. 193, p. 5398-5400, 22 ago. 2003. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=119&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=119&tabela=leis). Acesso em: 01 dez. 2022.

PORTUGAL. Lei n° 27/2006, de 03 de julho, com a redação dada pela Retificação n° 46/2006, de 07 de agosto, a Lei Orgânica n° 1/2011, de 30 de novembro e a Lei n° 80/2015, de 03 de agosto. Aprova

a Lei de Bases da Proteção Civil. **Diário da República**, n. 126, p. 4696-4706, 03 jul. 2006. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1735&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1735&tabela=leis&so_miolo=). Acesso em: 01 dez. 2022.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 102-A/2020, de 09 de dezembro. Altera as prescrições mínimas de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores contra os riscos da exposição a agentes biológicos durante o trabalho e transpõe as Diretivas (UE) 2019/1833 e 2020/739. **Diário da República**, n. 238, p. 36-(2)-36-(50), 09 dez. 2020. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2020/12/23801/0000200050.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

READY. **Community Preparedness Toolkit**, 2022. Disponível em: <https://www.ready.gov/community-preparedness-toolkit>. Acesso em: 24 jan. 2022.

RIBEIRO, J. Tudo o que sabemos sobre a gigantesca explosão no Líbano. **Exame**, 04 ago. 2020. Disponível em: <https://exame.com/mundo/tudo-que-sabemos-sobre-a-gigantesca-explosao-no-libano/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

ROFFEY, R. *et al.* Biological weapons and bioterrorism preparedness: importance of public-health awareness and international cooperation. **Clinical Microbiology and Infection**, v. 8, n. 8, p. 522-528, 2002. Disponível em: <https://bitly.com/yCEmv>. Acesso em: 01 dez. 2022.

TARJUELO, R.; MORALES, M.B; TRABA, J. Interspecific Relationships: Predation, Competition or Coexistence, Parasites. *In*: BRETAGNOLLE, V.; TRABA, J., MORALES, M.B. (Eds). **Little Bustard: Ecology and Conservation**, 2022, p. 173-192. Springer.

USCBP. **The Bioterrorism Act**, 2022. Disponível em: <https://www.cbp.gov/trade/priority-issues/import-safety/bioterrorism>. Acesso em: 01 dez. 2022.

WHO. **Public health response to biological and chemical weapons: WHO guidance**. 2. ed. Geneva: World Health Organization, 2004. Disponível em: [https://www.who.int/publications/i/item/public-health-response-to-biological-and-chemical-weapons-who-guidance-\(2004\)](https://www.who.int/publications/i/item/public-health-response-to-biological-and-chemical-weapons-who-guidance-(2004)). Acesso em: 30 nov. 2022.

ZAMBONI, A; NICOLODI, J.L. (Orgs.). Potencial de risco tecnológico. *In*: GOVERNO FEDERAL DO BRASIL (Org.). **Macrodiagnóstico da zona costeira e marinha do Brasil**, 2008, p. 149-154. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.



## O EMPODERAMENTO DO INFRATOR E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O POLICIAL

*Ana Carolina Russo* \*

*Fernando Lenci Momberg de Oliveira* \*\*

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objeto alertar sobre as consequências sentidas pelo policial militar que atua diretamente no policiamento ostensivo preventivo fardado, quando o pêndulo do sistema penal sai de seu centro e vai para uma posição extrema, principalmente quando assume uma postura laxista. Apontam-se também os direitos e garantias fundamentais firmadas em nosso Estado Democrático de Direito, através da Constituição Federal de 1.988, bem como os princípios nela existentes. Procurou-se mostrar os riscos de adotar uma política criminal extrema, independente do lado escolhido, rigorista ou laxista. Devendo, para tanto, haver uma convergência de forças a fim de buscar o que há de importante em cada uma delas, para assim propor uma Política Criminal adequada, pro societá. Buscou-se mostrar como a Polícia Militar do Estado de São Paulo tem se esforçado para se aproximar do cidadão de bem. O empoderamento do infrator é descrito para mostrar como isso tem afetado diretamente o policial na ponta da linha.

**Palavras-chave:** empoderamento; infrator; política criminal; Polícia Militar do Estado de São Paulo.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15.186>

Recebido em 13 de junho de 2022.

Aprovado em 02 de julho de 2023

\* Instituto Mauá de Tecnologia. <http://lattes.cnpq.br/3431974109816480> | <https://orcid.org/0000-0003-0276-1690>

\*\* Polícia Militar do Estado de São Paulo. <https://orcid.org/0009-0008-2886-7681> | <http://lattes.cnpq.br/6829799200125574>



## THE EMPOWERMENT OF THE OFFENDER AND THE CONSEQUENCES FOR THE POLICE

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to warn about the consequences of the military police officer acting directly on ostensive preventive uniformed policing, when the pendulum of the penal system leaves its center and goes to an extreme position, especially when it adopts a lax attitude. It is also pointed out the fundamental rights and guarantees signed in our Democratic State of Law, through the Federal Constitution of 1988, as well as the principles in it. It was tried to show the risks of adopting an extreme criminal policy, independent of the chosen side, rigorist or laxist. Therefore, there must be a convergence of forces in order to seek what is important in each of them, in order to propose an appropriate Criminal Policy, pro societá. It was tried to show how the Military Police of the State of São Paulo has been striving to approach the citizen of good. The offender's empowerment is described to show how this has directly affected the officer at the end of the line.

**Keywords:** empowerment; offender; criminal policy; Military Police of the State of São Paulo.

## 1 INTRODUÇÃO

Os conflitos sociais e as crises econômicas deflagradas em diversos países, sejam desenvolvidos ou subdesenvolvidos, se refletem no mundo todo, devido ao fenômeno da globalização, marcando o final do século com um alarmante crescimento dos índices de criminalidade e de violência.

O Brasil, assim como os demais países, busca soluções para conter esse crescimento das atividades criminosas, que já passaram a ocupar um espaço significativo numa sociedade em estado de degradação moral.

Verifica-se nos dias de hoje o mesmo problema geral: a desagregação da sociedade, dos costumes, do indivíduo contemporâneo da época do consumo de massa, a emergência de um modo de socialização e de individualização inédito, em ruptura com o passado. Além da ruptura de valores caros à sociedade, tem-se em nosso país uma jovem democracia, cheia de direitos, com poucos deveres, pois na atual modernidade “é proibido proibir”.

Nosso recém Estado Democrático de Direito conseguiu consagrar importantes direitos e garantias fundamentais em sua Constituição Cidadã. No Direito Penal observa-se uma onda de teorias completamente dissociadas da realidade. O policial militar, por sua vez, tem que se adequar para atuar numa sociedade totalmente nova, veloz, conectada na futilidade e totalmente individualista. Este agente público observa ainda que o sistema penal parece remar em sentido contrário à sua atuação. Ele corre risco, enfrenta o perigo, cumpre a lei, porém vê o criminoso ter cada dia mais benefícios. Perdido neste emaranhado de novidades, o policial se sente só, desprotegido e desvalorizado, pois nem mesmo o poder que o Estado lhe deu é suficiente para lhe resguardar.

Há a necessidade de que o Governo implemente medidas estruturais importantes, para que haja uma democracia madura, com um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária.

## 2 O PAPEL DA POLÍCIA CONSTITUCIONAL OU POLÍCIA CIDADÃ

A Constituição Cidadã de 1.988 é assim chamada em razão dos inúmeros dispositivos que contemplam a cidadania, incluindo o tema segurança pública, com previsão no art. 144, do qual destaca-se o que interessa para o nosso tema (BRASIL, 1988):

Art. 144. **A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - **polícias militares** e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º **Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;** aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (grifo nosso).

No texto constitucional destacado, percebe-se que a noção de cidadania implica em direitos e deveres, onde o constituinte atribuiu a todo cidadão a **responsabilidade** pela segurança pública, sendo esta a previsão constitucional da parceria entre a comunidade e a polícia.

A Constituição Federal divide a atividade policial em duas grandes áreas: *administrativa* e *judiciária*. A polícia administrativa, também chamada de polícia preventiva ou ostensiva, atua preventivamente, evitando que o crime ocorra. Já a polícia judiciária (polícia de investigação) atua repressivamente, depois de ocorrido o ilícito penal.

O Estado confere aos integrantes destas polícias o **poder de polícia**. Para a professora Maria Sylvia Zanella de Pietro, “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 1997, p. 94).

Neste trabalho, ficar-se-á restrita à polícia administrativa, mais especificamente à Polícia Militar do Estado de São Paulo.

## 2.1 A Polícia Militar do Estado de São Paulo

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) atende uma população de aproximadamente 45 milhões de habitantes, distribuída em 645 municípios. É a única Instituição presente em todos os municípios paulista, mesmo que seja com um único policial e atende em média 100 mil ligações por dia (SENE, 2019).

A Instituição fechou o ano de 2016 com **mais de 34 milhões de intervenções policiais**. Destas intervenções, 2.794.602 foram atendimentos de natureza social (condução a pronto socorro; partos realizados por Policiais Militares (PMs); ocorrências de auxílio ao público; condução às organizações de assistência / abrigo / conselho tutelar); 176.885 pessoas atendidas pelo Resgate (socorristas); 114.279 pessoas presas em flagrante; 37.684 menores infratores apreendidos; 27.657 procurados capturados; 11.143 armas de fogo apreendidas; 89.996 veículos localizados; e mais de 139 toneladas de drogas apreendidas (SÃO PAULO, 2019).

A PMESP tem como objetivo maior **proteger as pessoas**, defendendo a vida e a liberdade, preservando a integridade física e constante promoção da dignidade da pessoa humana. Ela trabalha 24 horas por dia, visando servir e prover o bem-estar à sociedade paulista, e para tanto, impõe concentrar seu contingente humano, seus recursos materiais, sua tecnologia e inteligência na atividade-fim, ou seja, o policiamento ostensivo preventivo.

Patrulhar, com emprego de viaturas, a pé, a cavalo, com apoio de motocicletas, com aeronaves, com barcos (policiamento de proteção ambiental) ou bicicletas deve ser a marca maior da PMESP. O produto a ser oferecido é a sensação de segurança ao seu principal cliente, o cidadão.

O local de atuação do Policial Militar são as vias públicas, as ruas, praças e rodovias, onde o povo livremente circula. Não foi outra visão além dessa que teve a Assembleia Nacional Constituinte da França, quando em 1.789 elaborou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão:

Os representantes do povo francês, reunidos em Assembleia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem [...]

[...]

Artigo 12º- **A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública**. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada. (grifo nosso). (FERREIRA FILHO, 1978)

A existência de uma força pública destinada e vocacionada para proteção das pessoas é um dos direitos inalienáveis e sagrados da humanidade. O período de permanência em Distritos Policiais para fins de registro burocrático de ocorrências, prestação de depoimentos como testemunhas de acusação nas audiências judiciais, o elevado número de escolta de presos (para hospitais ou Fóruns), os



atendimentos de natureza social por ausência ou ineficiência de serviços públicos e outras demandas legais ou regulamentares, interferem diretamente no patrulhamento das ruas, diminuindo assim a ostensividade policial determinada pela Constituição, retirando o profissional de polícia de seu local de trabalho, subtraindo dos olhos da população o seu patrulheiro. Infelizmente essa adversidade ocorre com frequência e não é exclusividade brasileira.

Ao estudar e comparar as polícias do mundo contemporâneo, o cientista político de New York, David H. Bayley chega à seguinte conclusão:

Uma vez que a polícia é uma das instituições governamentais mais disseminadas, a conveniência provoca que lhe atribuam tarefas administrativas genéricas. Em toda parte os oficiais de polícia reclamam, argumentando que isso os distrai de suas responsabilidades de manter a lei e a ordem. (BAYLEY, 2006, p. 126)

Policiamento preventivo constitucional se alcança com o Policial Militar patrulhando as vias públicas, motivado, disponível e preparado para atender o cidadão de bem. Para não deixar de atender uma solicitação de emergência, para manter-se vigilante na proteção das pessoas, promovendo os Direitos Humanos, para dissuadir marginais de praticarem roubos ou furtos nos cruzamentos de logradouros, há que se priorizar, dentro da própria PMESP, o policiamento ostensivo, seja por meio do patrulhamento a pé ou por meio de viaturas:

A informação sobre a proporção de pessoal designado para diferentes especializações organizacionais nas forças policiais ao redor do mundo demonstra, de forma consistente, que trabalho de patrulhamento é de longe a atribuição mais importante. (BAYLEY, 2006, p. 123)

De acordo com (DAFFARA, 2012), o sistema governamental pode ser comparado a uma complexa máquina, onde cada engrenagem e correia dentada simboliza diferentes entidades e departamentos governamentais. Estas partes, acopladas umas às outras, operam em conjunto, algumas vezes movendo-se em harmonia e, em outras, em direções opostas devido às suas funções distintas e às vezes conflitantes. A produtividade dessa 'máquina governamental' depende, portanto, da eficiência com que cada parte executa sua função específica. Por exemplo, as engrenagens que giram no mesmo sentido podem representar políticas e departamentos governamentais que trabalham em sintonia, promovendo a colaboração e a sinergia. Por outro lado, as que giram em sentidos opostos podem ilustrar o conflito inerente entre diferentes interesses e prioridades, como o equilíbrio entre gastos e austeridade fiscal, ou entre regulamentação e liberdade de mercado. O desafio para um governo eficaz é assegurar que, mesmo com movimentos contrários, estas engrenagens contribuam para o avanço da máquina como um todo, refletindo na qualidade de vida da população e na sustentabilidade do sistema. Este equilíbrio dinâmico é crucial para a resiliência e eficácia do governo em responder às necessidades e desafios de uma sociedade em constante mudança.

Quanto maior a presença física do Policial Militar nas ruas, lastreado em um programa de policiamento inteligente, comunitário, direcionado para locais de altos índices criminais, maior será a garantia de uma sociedade democrática e segura (CARTER; FOX, 2019).

Bayley (2006, p. 127) aponta que países desenvolvidos possuem uma polícia voltada basicamente para o povo, enquanto nos menos desenvolvidos para o Estado:

As atribuições da polícia podem ser comparadas se elas são direcionadas principalmente ao Estado ou ao público. Algumas atribuições requerem que os oficiais de polícia respondam exclusivamente à direção do comando, outras que eles sejam responsáveis perante as solicitações do público [...]

No patrulhamento, contudo, a instigação parte mais comumente do público, quer pessoalmente, quer através de chamadas pelo rádio. As forças policiais do mundo variam radicalmente na proporção de direcionamento para o Estado ou para o público. Na Índia, Paquistão e no atual Sri Lanka, a iniciativa pertence amplamente ao Estado. Muito pouco tempo agregado da polícia está disponível para o público. Na Noruega, Inglaterra e Canadá, por outro lado, o grosso do tempo da polícia está disponível para iniciativa pública. Calculando a proporção de tempo comandado pelo Estado e pelo público, em diferentes atribuições, revela-se muito sobre o papel da polícia em uma dada sociedade. (BAYLEY, 2006, p. 127).

A Polícia Militar trabalha diuturnamente com a missão de proteger pessoas, combater o crime, fazer cumprir as leis, preservar a ordem pública e promover os Direitos Humanos; não deve ser estigmatizada como uma Polícia de Governo, mas sim, uma Polícia Cidadã, como bem explanou Braga:

A nova ordem, da elevação do Estado Democrático de Direito e do respeito à dignidade da pessoa humana, inspiraram as Forças Policiais, com a transmutação de uma Polícia de Estado para uma Polícia Cidadã, esta firmada na finalidade de servir para proteger o cidadão, vocação primeira da Polícia no Estado Democrático de Direito. A Polícia Militar do Estado de São Paulo acompanhou essa evolução e vem investindo na mudança da cultura interna por meio do ensino, da valorização do homem, da conscientização quanto à importância da participação da sociedade na gestão da segurança pública e outras ações que resultaram em grande avanço em tão pouco tempo (BRAGA, 2010).

A transição da Polícia Militar do Estado de São Paulo de uma “Polícia de Estado” para uma “Polícia Cidadã”, conforme descrito por Braga (2010), reflete uma mudança significativa na abordagem da segurança pública. Este movimento não é apenas uma mudança de procedimentos, mas também uma evolução cultural dentro da própria instituição. A ênfase na valorização do ser humano, na educação e na conscientização sobre a importância da participação da sociedade na gestão da segurança pública são indicativos de uma nova era na polícia, onde o foco se desloca para a proteção e o serviço ao cidadão. Esse progresso, alcançado em um curto período, demonstra uma adaptabilidade notável e um compromisso com os princípios do Estado Democrático de Direito, colocando a dignidade da pessoa humana no centro de suas operações. Esta evolução não é apenas um reflexo das mudanças sociais e políticas mais amplas, mas também um passo crucial na construção de uma relação de confiança e colaboração entre a polícia e a comunidade que ela serve.

### 2.1.1 Polícia Comunitária

Com o fenômeno da globalização, a necessidade de intercâmbio entre países passou a exigir a aplicação da legislação e de regras internacionais, especialmente no que tange ao cumprimento e respeito aos direitos e garantias dos cidadãos, tornando essencial o conhecimento dos tratados de Direitos Humanos.

O Brasil, como nação emergente com grande potencial, participa de muitos acordos internacionais importantes, destacando sua relevância global. Essa posição enfatiza a necessidade de uma polícia comprometida com a proteção da vida e da integridade física, bem como dedicada à defesa da cidadania e ao respeito pelos direitos dos cidadãos.

Voltado a tais objetivos, nos idos do ano de 1992, o Comando da PMESP, atento às evoluções globais em práticas de policiamento, iniciou estudos sobre formas de atuação que reforçassem o respeito à cidadania. Essa busca levou à adoção da estratégia do policiamento comunitário, uma abordagem já em desenvolvimento e aplicação em países como Estados Unidos, Canadá, Cingapura e inspirada no exemplo japonês, que pratica essa modalidade desde 1868. Essa abordagem é caracterizada pela sua ênfase na prevenção de crimes na comunidade, na implantação de patrulhas para interações não emergenciais com a comunidade, na solicitação ativa de serviços públicos pela polícia e na criação de oportunidades para o feedback da comunidade sobre as operações policiais, conforme detalhado em Skohlrick e Bayley (1988) e Bayley (1984). Esses estudos destacam a importância da integração da polícia com a comunidade para o controle eficaz do crime e a melhoria das relações entre a polícia e o público.

No Japão, pelas próprias características e cultura, o sistema de policiamento comunitário é baseado em instalações físicas fixas, denominadas *Koban* e *Chuzaisho*, onde os policiais são fixados em territórios delimitados, passando a fazer parte integrante da comunidade e exercendo uma polícia de defesa da cidadania em estreita parceria com a própria comunidade (BAYLEY, 1984).

A principal premissa do policiamento comunitário é o respeito aos princípios dos Direitos Humanos, orientando os serviços de polícia para atender às expectativas da comunidade. Esta abordagem envolve a participação ativa dos cidadãos e de entidades públicas e privadas na identificação e resolução de problemas relacionados à segurança, visando melhorar a qualidade de vida. No entanto, conforme Morgan, 2021), apesar da promessa teórica, a implementação eficaz do policiamento comunitário, especialmente em contextos desafiadores como no Sul Global, não conseguiu construir confiança entre cidadãos e polícia ou reduzir a criminalidade de maneira significativa, destacando a complexidade e os desafios desta abordagem.

O embrião no Estado de São Paulo foi, no ano de 1985, a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), os quais, apesar de na época não se referirem ao Policiamento Comunitário, tinham e têm como objetivo a gestão participativa da comunidade nas questões de segurança pública (SÃO PAULO, 1985).

Apesar das limitadas experiências anteriores e da rápida transição do conceito teórico para a prática, em 1999, o Estado de São Paulo testemunhou a criação de várias instalações da Polícia Militar. Essas instalações, situadas em áreas que demandavam uma maior presença policial, marcaram o começo

da operacionalização do policiamento comunitário. Estas edificações foram nomeadas como Bases Comunitárias de Segurança (BCS). Contudo, as BCS enfrentaram desafios para atender plenamente às expectativas. A principal questão residia na falta de uma abordagem sistematizada para a utilização de efetivos e recursos materiais, bem como na ausência de um padrão uniforme de atuação. Esses fatores limitaram a eficácia das BCS na promoção de uma interação efetiva entre a polícia militar e a sociedade (SÃO PAULO, 2016).

Diante dessa evolução, em 19 de abril de 2.004, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Japão, na busca fundamental de estudos e planejamento de operacionalização do sistema de policiamento comunitário, baseado no sistema japonês de Koban/Chuzaisho, porém, não como cópia, mas sim com a adequação dos preceitos utilizados pela Polícia Nacional do Japão, atendendo às características do Estado e da população de São Paulo, semelhante ao ocorrido em outros países, como Cingapura, que, se valendo da experiência do Japão, pôde desenvolver um sistema próprio para atender suas necessidades em relação à segurança pública (FERRAGI, 2011).

Considerando, portanto, o sistema japonês, em consonância com a realidade paulista e consequentes adequações, identificou-se as BCS como equivalentes aos Koban e, da mesma forma, foram idealizadas as Bases Comunitária de Segurança Distritais (BCSD), segundo o modelo Chuzaisho; um local onde o policial reside e trabalha (FERRAGI, 2011).

A partir de 2.005 o Projeto Piloto iniciou a busca de padronização de procedimentos, onde 08 (oito) Bases Comunitárias de Segurança (BCS) foram selecionadas e começaram a passar por um processo de padronização e sistematização metodológica. Para tanto, São Paulo contou com a presença de um policial japonês para acompanhar o que se considera um marco na história do Policiamento Comunitário. Este policial participou do Grupo de Trabalho formado pelos Comandantes das Companhias, das BCS Piloto, por Oficiais do Comando de Policiamento da Capital e da Divisão de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos, para adaptar o modelo japonês à realidade de nossa cultura, da criminalidade do Estado e das condições operacionais da Polícia Militar, implementando o serviço nas BCS, padronização da escrituração, equipamentos, formas de abordagem e contato com a comunidade, incentivo do desenvolvimento de projetos conjuntos, a criação de canais de comunicação entre a Polícia e a Comunidade, buscando eficácia e eficiência na prevenção da criminalidade, missão constitucional da PM e grande objetivo do Policiamento Comunitário. No final de 2.006, em razão dos excelentes resultados obtidos, o Projeto Piloto com o apoio da JICA — *Japan International Cooperation Agency* — foi ampliado para mais 12 (doze) Bases Comunitárias de Segurança, sendo mais 08 (oito) na capital, 02 (duas) na região metropolitana (Taboão da Serra e Suzano) e 02 (duas) no interior (São José dos Campos e Santos) (FERRAGI, 2011).

Com o final do Acordo de Cooperação Técnica em 2.008, em análise técnica e auditoria ao Projeto, elaborados conjuntamente entre os integrantes do grupo de trabalho da PM, integrantes da JICA e integrantes da Polícia Nacional do Japão, a Polícia Militar do Estado de São Paulo foi credenciada como pólo difusor do policiamento comunitário no modelo japonês, já adaptado à realidade brasileira, aos demais estados do Brasil, bem como aos países da América Latina e África, onde se iniciaram novas tratativas no sentido de formalizar novo Acordo de Cooperação Técnica (FERRAGI, 2011).

Em novembro de 2.008 foi firmado o novo Acordo de Cooperação Técnica, entre a JICA e a PMESP, com duração de 03 (três) anos, onde a PMESP comprometeu-se a ser o polo difusor do policiamento comunitário aos demais estados brasileiros e aos países da América Latina. Para a concretização de tais objetivos, foram incorporados dois novos parceiros ao Acordo: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), ligado ao Ministério da Justiça e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério das Relações Exteriores. Como parte do Acordo, a SENASP responsabiliza-se a implantar e implementar o policiamento comunitário no modelo japonês (sistema Koban) aos estados brasileiros e a ABC responsabiliza-se com relação aos países da América Latina (Nicarágua, Costa Rica, Guatemala, Honduras e El Salvador). A PMESP desenvolveu o material didático e o currículo do Curso Internacional de Polícia Comunitária (Sistema Koban) para formação de Oficiais das polícias militares de 11 (onze) estados brasileiros (Acre, Pará, Alagoas, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso e Goiás) e Oficiais de 05 (cinco) países da América Central (Nicarágua, Honduras, Guatemala, El Salvador e Costa Rica), que após formados ficaram encarregados de difundir e implantar a filosofia e doutrina do policiamento comunitário aos integrantes de suas instituições. O Acordo prevê também a participação da PMESP na assessoria aos estados brasileiros e países da América Central, para implantação e implementação das BCS, BCSD e Bases Comunitárias Móveis (BCM) (FERRAGI, 2011).

É de fundamental importância o entendimento de que os preceitos doutrinários de Policiamento Comunitário visam o atendimento aos cidadãos de bem, pois aos infratores da lei e arredios às regras sociais, aplicam-se as normas e legislação vigente. Ressalta-se que o Policiamento Comunitário não se traduz em forma branda de aplicabilidade legal, mas sim atuação de uma Polícia voltada à cidadania e essencialmente participativa.

### **2.1.2 PROERD — Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência**

O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), iniciado em 1983, representa uma iniciativa fundamental na prevenção do abuso de drogas no Brasil. Este programa é fruto da colaboração entre a Polícia Militar, o sistema educacional e as teorias científicas de prevenção. Com o crescimento do tráfico de drogas e os delitos associados a ele na década de 1990, a Polícia Militar do Estado de São Paulo sentiu a necessidade urgente de atuar na prevenção. Sensibilizada pelos pedidos de pais e familiares por soluções para a dependência química, a instituição optou por focar parte de seu efetivo na prevenção primária ao uso de drogas. Em 1993, o PROERD foi formalmente estabelecido, seguindo a formação da primeira turma de instrutores na Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB), com a colaboração de mentores da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e a supervisão de Tenente Steave Kayser, do Los Angeles Police Department (LAPD) (OLIVEIRA, 2017).

Em 1997, o PROERD foi incorporado pela Polícia Militar e, no ano seguinte, foi criado o Centro de Treinamento do Programa, expandindo cursos para São Paulo e outros 18 estados brasileiros, além do Distrito Federal. Em 2002, tornou-se um programa institucional em todas as Polícias Militares

do Brasil, com São Paulo desempenhando papel central na expansão para outros estados, inclusive o Rio de Janeiro, onde o programa havia sido temporariamente extinto (OLIVEIRA, 2017).

O PROERD tem como objetivo a prevenção do uso e abuso de drogas, conscientizando sobre os efeitos da dependência de substâncias químicas, sejam elas lícitas ou ilícitas. O programa emprega uma abordagem preventiva contra drogas e violência, engajando famílias, estudantes e professores. As atividades são dinâmicas e interativas, focadas em habilidades como autoconhecimento, tomada de decisão responsável, compreensão do outro, comunicação eficaz e gerenciamento de desafios (OLIVEIRA, 2017).

Até 2016, o PROERD impactou 646.457 alunos em 418 municípios de São Paulo, com a participação de 716 instrutores policiais militares. Desde seu início, mais de 9 milhões de estudantes foram incentivados a se afastarem das drogas e da violência. (OLIVEIRA, 2017).

### 3 O “EMPODERAMENTO” DO INFRATOR

O conceito de empoderamento, interpretado como o processo de conceder ou adquirir poder sobre uma situação, condição ou característica específica, suscita uma reflexão crítica no contexto da segurança pública e do sistema penal brasileiro. Historicamente, tem-se observado uma desconexão entre estes dois pilares fundamentais do Estado de Direito, onde frequentemente não operam de maneira coesa e integrada em benefício do cidadão. Este descompasso pode ser evidenciado por meio de estudos e análises sobre as políticas de segurança pública e a execução penal no Brasil, que destacam a necessidade de uma abordagem mais colaborativa e integrada para efetivamente servir e proteger a sociedade (CARVALHO; SILVA, 2011).

#### 3.1 O velho sistema carcerário ditando as regras

De acordo com o Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), atualmente, há no país uma população carcerária de **mais de 660 mil presos**, com um **déficit de mais de 250 mil vagas**. No **Estado de São Paulo** encontra-se a maior concentração de presos do país, com **226.372 presos**. O sistema prisional paulista conta atualmente com 280 estabelecimentos prisionais (incluindo Cadeias Públicas), com um **déficit** aproximado de **86 mil vagas**. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [s.d.])

Os custos do sistema prisional brasileiro: uma análise acerca dos custos do direito de punir do estado e da garantia dos direitos individuais dos presos". Este artigo discute a relação entre os custos do sistema prisional e as questões de responsabilidade fiscal, improbidade administrativa, e a eficácia das parcerias público-privadas no sistema prisional. O estudo oferece uma visão detalhada sobre a dinâmica financeira do sistema prisional e suas implicações para a sociedade e o Estado (SANTOS, 2016).



A pesquisa criminológica corrobora uma noção amplamente aceita sobre a população prisional no Brasil: a educação atua como um significativo fator de proteção. Conforme ressaltado pela ministra, manter jovens na escola até a conclusão do ensino fundamental pode ser uma das estratégias preventivas mais eficazes para diminuir a criminalidade e, conseqüentemente, a quantidade de indivíduos encarcerados. Esta abordagem enfatiza a educação como um meio vital para prevenir o envolvimento de jovens em atividades criminosas, contribuindo assim para a redução das taxas de encarceramento (MARTINS et al., 2022; SANTOS, 2016).

Pessoas analfabetas, alfabetizadas informalmente mais aquelas que têm até o ensino fundamental completo, representam 75,08% da população prisional, contra 24,92% de pessoas com ensino médio completo ou incompleto, ensino superior completo ou incompleto e acima de ensino superior incompleto. Entre as pessoas com mais de 10 anos de idade no Brasil, 32% tem ensino médio completo, enquanto na população prisional em dezembro de 2.014 apenas 9,54% havia concluído o ensino médio (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

Como descrito anteriormente, o Estado Democrático de Direito projetado e desenhado no texto constitucional tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e igualitária; a erradicação da pobreza, da miséria, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem comum, sem qualquer forma de preconceito ou discriminação; e a garantia do desenvolvimento social. Mas por que estes objetivos fundamentais não são cumpridos?

Infelizmente, verifica-se que, dia a dia, o dinheiro do contribuinte tem sido derramado pelos Governos com meras medidas paliativas, sem nenhum viés estruturante, de longo prazo ou para a solução do problema, em todas as áreas importantes. Os governantes têm se esquecido dos objetivos fundamentais citados acima, contribuindo assim para o enfraquecimento do Estado e o aumento da violência. Há de se concordar com a ministra Cármen Lúcia, alguma coisa está errada com nossa Pátria amada. Cabe aqui lembrar o que o professor Alexandre Rocha alerta sobre o assunto (MORAES, 2016, p. 159):

No caso brasileiro, a ineficiência do Estado em executar políticas públicas primárias tem impulsionado a adoção de pautas que invertem a lógica do Direito Penal tradicional focado na pena privativa de liberdade.

Para lidar com suas omissões e com os problemas políticos decorrentes da explosão carcerária, adota-se, cada vez mais, critérios de custo/benefício: mitiga-se a pena de prisão e adota-se a barganha, a transação e medidas alternativas à prisão, como se fossem a regra do Direito Penal.

Este déficit de vagas no sistema prisional, as condições desumanas e degradantes dentro dos presídios, bem como a falta de políticas públicas estruturantes, têm fomentado a aplicação das tais teorias laxistas, porém sem nenhum tipo de análise do impacto que podem trazer para a sociedade e sem preocupação alguma com o cidadão de bem. A regra é: **abram os portões, porque o sistema está cheio!** Mas como liberar aqueles que não foram ressocializados e não terão condições de se manter além-grades? (SOUZA, 2023)

Medidas como estas, fazem com que o cidadão de bem se sinta cada vez mais inseguro e acuado, enxergando como única solução a sua clausura dentro das muralhas, grades e cercanias de casa.

Enquanto isso, aqueles que reiteradamente descumprem a norma, perambulam livres e soltos, sem nenhuma obrigação ou freio, ávidos por novas vítimas, aquelas que tiveram coragem de sair do seu claustro.

### 3.2 Presunção de veracidade às avessas

No âmbito do Direito Administrativo, os atos administrativos são dotados da presunção de veracidade e legalidade, uma premissa que sustenta que tais atos são considerados verdadeiros e legais até prova em contrário. Consequentemente, não incumbe à Administração Pública o ônus de demonstrar a legalidade de seus atos ou a existência das circunstâncias que motivaram sua prática. Cabe, portanto, ao destinatário do ato desafiar sua legitimidade, se for o caso. Esta presunção é um atributo fundamental de todos os atos administrativos (ARAGÃO, 2012).

A jurisprudência brasileira consolida o entendimento de que o testemunho policial constitui prova válida e credível, afastando a presunção de suspeição ou impedimento dos policiais em função do exercício de uma função pública. Em decorrência, atos realizados por policiais, como prisões e depoimentos, gozam de presunção de legalidade e veracidade (ARAGÃO, 2012).

Contudo, observa-se, especialmente no Estado de São Paulo após a implementação das audiências de custódia, uma inversão desta presunção de veracidade. Iniciado em fevereiro de 2015, o projeto Audiência de Custódia, uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça de São Paulo, visa a rápida apresentação do detido a um juiz nos casos de prisões em flagrante, com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso (ARAGÃO, 2012).

Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, de 24/02/2015 a 30/06/2017, foram realizadas no Estado de São Paulo 56.682 audiências de custódia. Deste total, houve: 53,94% (30.576) de conversão para prisão preventiva; 46,06% (26.106) de concessão de liberdade provisória; 6% (3.352) de alegação de violência no ato da prisão; e 6,19% (3.509) de encaminhamento para o serviço social. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020)

O que tem despertado atenção, não é somente o elevado número de denúncias feitas pelos presos, em flagrante delito, contra os policiais que os prenderam, mas a forma como Ministério Público e Poder Judiciário tem encaminhado essa demanda contra os policiais para a Polícia Militar.

Nas audiências de custódia, aqui no Estado de São Paulo, basta o preso afirmar que foi agredido no momento da prisão pelos policiais militares (mesmo que esta agressão tenha sido legítima, em decorrência da resistência do preso), que o juiz encaminha para a Polícia Militar apurar a responsabilidade dos policiais militares, com o aval até mesmo do Ministério Público e defesa. A Polícia Militar tem recebido várias denúncias sem nenhum nexo de causalidade e até mesmo sem o laudo de exame pericial que ateste a agressão denunciada pelo preso (SILVESTRE; JESUS; BANDEIRA, 2021).

O policial militar, agente público investido de poder pelo Estado, olha para o sistema e não entende como a voz do criminoso (em sua grande maioria reincidente) tem mais “veracidade” do que a dele. Ao policial militar não é dada nem a oportunidade de explicar como foi a prisão, mas ao criminoso é dada a palavra, com “presunção de veracidade e credibilidade”, mesmo que os indícios e provas não estejam presentes (SILVESTRE; JESUS; BANDEIRA, 2021).

#### 4 REFLEXOS E ESTIGMATIZAÇÃO DA POLÍCIA

Um estigma que a Polícia Militar carrega, em especial, é o termo que a adjetiva “**militar**”. Muitas críticas se devem ao golpe militar de 1.964, em que elites e militares derrubaram o governo de João Goulart.

Os militares das Forças Armadas que assumiram o poder em 1.964 acreditavam que o regime democrático que vigorara no Brasil desde o fim da Segunda Guerra Mundial havia se mostrado incapaz de deter a "ameaça comunista". Com o golpe, deu-se início à implantação de um regime político marcado pelo "autoritarismo", isto é, um regime político que privilegiava a autoridade do Estado em relação às liberdades individuais, e o Poder Executivo em detrimento dos poderes Legislativo e Judiciário.

Por causa deste fato histórico, o termo “militar” ficou atrelado à ditadura que o país viveu e causa calafrio em muitos que viveram naquela época e em outros que apenas viram esta parte da história nos livros escolares ou séries da televisão.

A Polícia Militar, por ser força auxiliar e reserva do Exército, conforme preceitua o artigo 144, § 6º, da nossa Constituição Cidadã, ainda é vista como violenta e opressora, principalmente pelos militantes de partidos políticos de esquerda.

Porém, a PMESP é bem mais antiga do que o fato ocorrido em 1.964. Ela foi criada na reunião do Conselho da Província de São Paulo, em 15 de dezembro de 1.831, presidida pelo Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar.

A Polícia Bandeirante de hoje, com 185 anos de existência, cultua o seu passado, mas foi atualizada e modernizada com o tempo, para atender às novas demandas que dela são exigidas. Dentro do atual efetivo ativo da PMESP não há mais policiais militares que participaram ativamente daquele momento sombrio para muitos.

A atual formação do policial militar, quer de Praças ou Oficiais, é extremamente técnica e profissional, com rigidez e obstáculos a serem enfrentados com inteligência, forjando assim o policial a estar pronto para enfrentar os desafios diários a que será colocado a prova, pois a atuação da PMESP se dá nos locais mais inóspitos e insalubres, com enfrentamento de risco e adversidades, 24 horas por dia.

Essa formação robusta e hierarquizada deixa o policial apto a superar os seus próprios limites físicos e psíquicos, garantindo assim ao cidadão paulista, uma polícia pronta a enfrentar a criminalidade atual, cada dia mais impiedosa e cruel.

Como já foi mostrado em capítulos anteriores, a PMESP busca dia a dia uma forma nova e eficaz de se comunicar com o cidadão, implementando novos programas de policiamento, com o intuito de prestar um melhor serviço e se aproximar mais da sociedade.

Infelizmente, atualmente, quando o policial olha para o sistema político criminal, ele não se encontra, não se acha. Parece que o sistema não está do mesmo lado que ele. Ele arrisca a sua própria vida em prol da sociedade, mas não tem nem desta, nem mesmo do Estado, o reconhecimento, a proteção jurídica e pessoal, ou a mínima valorização.

Policiais têm sido ceifados todos os dias por criminosos que perceberam que a aplicação do Direito Penal tem sido mínima. Matar um policial, ao invés de causar temor para quem cometeu o crime, é um troféu nas comunidades do crime. O próprio Estado, que investiu de poder esse policial morto pelo crime, banaliza a sua morte. O policial tem a sensação de que ninguém se importa.

Os criminosos, por sua vez, já perceberam que não há vagas no sistema prisional, políticas de desencarceramento estão sendo aplicadas em seu favor, além de observarem que há em muitos Estados da Federação uma polícia sucateada, amedrontada e desvalorizada. Já descobriram que as portas das prisões estão abertas, pois basta cumprir uma pequena parcela da pena, para conquistar novamente a rua e voltar a delinquir. A cultura disseminada na periferia é de que o crime compensa.

O jornalista e comentarista Alexandre Garcia bem resumiu a situação caótica em que vivemos na área da segurança pública (GLOBOPLAY, 2017):

Por aqui há um círculo vicioso que resulta em insegurança da população e da própria polícia. O Estado que não dá segurança aos contribuintes é o mesmo Estado que dá pouco apoio à própria polícia [...] E o Estado não tem uma polícia para proteger a polícia, tem uma polícia para proteger a população e para agir contra os fora da lei. No círculo virtuoso dos países bem resolvidos, população e polícia andam juntas e o Estado cumpre seus deveres. Aqui só tá escrito na Constituição, mas na prática a teoria é outra.

Lá está escrito que segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Nos países bem resolvidos, polícia e população são aliados contra o crime; polícia e população que praticam a preservação da lei e são aliados sob a lei. Por aqui a falta desse elo pressiona polícia e população. Parcelas da população ficam desesperadas entre dois focos: entre o domínio dos fora da lei em seus territórios e as ações temporárias da polícia, sem que o Estado assuma seu papel de presença efetiva.

A polícia pressionada também hesita até em atirar em defesa própria; chega ao cúmulo de um policial à paisana ser identificado como policial [a gente viu aí o caso do Delaney e ser executado por ser policial. Num país bem resolvido essa seria uma questão maior de Estado, para mostrar que a lei é mais forte! Aqui vale a lei do mais forte. E nessa luta, o Estado não consegue prover a polícia de melhores veículos, melhor blindagem e armas mais eficazes que a dos bandidos. Aí a população entra na linha de tiro porque são armas de guerra como o Chico lembrou a pouco, de longo alcance.

E aí gente, ainda como o Chico lembrou a pouco, os atentados que a gente notícia em outros continentes são superados pela nossa matança diária. Só que, vocês viram agora, na Espanha e em Barcelona a reação imediata de todos juntos.



A dinâmica da segurança pública no Brasil evidencia um ciclo vicioso marcado pela dissonância entre as diretrizes constitucionais e a prática efetiva, culminando em um estado persistente de insegurança tanto para a população quanto para a polícia. Contrariamente ao que se observa em nações com sistemas de segurança mais consolidados, onde a sinergia entre a polícia e os cidadãos é reforçada por um apoio estatal robusto, no Brasil, a escassez de recursos adequados para as forças policiais, aliada à vulnerabilidade diante da criminalidade organizada, amplifica a sensação de desamparo. Incidentes como o do policial Delaney refletem a gravidade dessa situação, onde a falha do Estado em garantir segurança e ordem resulta em uma predominância da "lei do mais forte", subvertendo o princípio de que a lei e a justiça deveriam reger a sociedade. Este panorama contrasta agudamente com a resposta imediata e unida vista em outros países diante de atos de violência, ressaltando a urgência de reformas estruturais no sistema de segurança pública brasileiro.

## 5 CONCLUSÃO

Nosso Estado Democrático de Direito ainda não atingiu a maturidade esperada, pois vivemos num “estado de direitos”, sem deveres para com o Estado, muito menos com a sociedade.

Este individualismo é acentuado pelo período em que vivemos, a pós-modernidade, onde a velocidade atropela o que está na frente e o que realmente vale são os meus interesses. A solidariedade está cada vez mais fria e distante...

Qualquer radicalismo é prejudicial. Atualmente, o pêndulo está mais voltado para as teorias laxistas, fragilizando assim o Estado e seus agentes, além de trazer uma sensação de insegurança ao cidadão de bem. O rigorismo penal também não é a solução. As Instituições, juntamente com a sociedade, precisam discutir o assunto sem reservas e buscar nos dois extremos aquilo que será bom para todos, sem renunciar às garantias conquistadas até aqui.

Os direitos e garantias não tem caráter absoluto, cabendo ao Estado realmente diferenciar aqueles que tiveram uma conduta desviante daqueles que tem causado pânico e pavor na sociedade. Estes devem realmente ser tratados como inimigos, senão a própria sociedade ficará enclausurada diante da impotência do Estado.

A polícia precisa de proteção! Proteção em sentido amplo, com bons equipamentos; com leis que valorizem o policial e o protejam; com salários adequados para que tenham uma mínima qualidade de vida; com o respeito e o apoio da sociedade, para juntos atuarem na segurança local, pois é responsabilidade de todos.

Assim que a polícia conseguir proteção, deve encontrar uma forma de se aproximar ainda mais da sociedade, ouvir o cidadão e aperfeiçoar o patrulhamento para a garantia de uma sociedade mais livre, justa e segura.

O sistema carcerário não pode continuar ditando regras sem medir as consequências. Emergencialmente, se faz necessária a construção de mais presídios, para que o Estado consiga cumprir com a Lei de Execuções Penais e deixar de desencarcerar sem critérios.

Nosso país carece de estruturas básicas, para erradicar inúmeros problemas que estouram no sistema penal. A construção de escolas, como bem disse a ministra Carmen Lúcia, fará com que o Estado economize dinheiro com presídios.

O policial precisa voltar a acreditar no sistema. Para isso todos, Instituições e sociedade, devem lembrar-se da responsabilidade perante a Segurança Pública. Se, hipoteticamente, o policial militar deixar de cumprir o seu papel, a sociedade pagará um preço alto demais. Outras Instituições precisam voltar a lutar pelo *interesse público* e não apenas pelos seus próprios anseios. O policial militar tem que continuar sendo um servidor público, trabalhando em prol do interesse público, de dia e de noite, protegendo a sociedade. Se as demais estruturas da engrenagem não estiverem no mesmo sentido, corre-se o risco deste policial um dia acordar e perceber que em sua volta há somente funcionários públicos, estes totalmente despreocupados com o interesse público. Caso isso ocorra, pode ser que a sociedade perca aquele policial, ostensivamente fardado, comprometido a doar a sua vida em prol de sua defesa, pois ele pode deixar de ser *servidor público* e passar a ser também um *funcionário público*. Daí, tragicamente, quando o risco bater à porta de qualquer cidadão, pode ser que aquele policial militar, não esteja mais disposto a doar sua vida a uma sociedade que não reconhece o seu valor e nem mesmo se preocupa com ele.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, A. S. DE. algumas notas críticas sobre o princípio da presunção de veracidade dos atos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 259, 2012.
- BAYLEY, D. H. Community Policing in Japan and Singapore. Em: [s.l.] Australian Institute of Criminology, 1984. p. 134.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- BRAGA, J. F. **Controle preventivo na PMESP – Aperfeiçoamento e efetividade no cumprimento aos princípios dos Direitos Humanos**. São Paulo, 2010.
- CARTER, J. G.; FOX, B. Community policing and intelligence-led policing: An examination of convergent or discriminant validity. **Policing**, v. 42, n. 1, p. 43–58, 4 fev. 2019.
- CARVALHO, V. A.; FÁTIMA E SILVA, M. R. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 59–67, 2011.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP)**. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php)>. Acesso em: 21 jan. 2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas sobre Audiências de Custódia Nacional**. Disponível em: <[https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shSISTAC](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shSISTAC)>. Acesso em: 21 jan. 2020.
- DAFFARA, M. E. **Parâmetros operacionais e jurídicos da condução coercitiva proveniente do Ministério Público**. [s.l.] Polívia Militar do Estado de São Paulo, 2012.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- FERRAGI, C. A. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 2011.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 21 jan. 2020.
- GLOBOPLAY. **Alexandre Garcia analisa crise na segurança pública**. Brasil, 2017.
- MARTINS, R. C. et al. School Performance and Young Adult Crime in a Brazilian Birth Cohort. **Journal of Developmental and Life-Course Criminology**, v. 8, n. 4, p. 647–668, 1 dez. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Levantamento Nacional DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS, Estudo sobre Drogodependentes que ingresam em ...** Brasília: [s.n.].

MORAES, A. R. A. DE. **Direito penal racional: propostas para a construção de uma teoria da legislação e para uma atuação criminal preventiva.** [s.l.] Juruá, 2016.

MORGAN, M. **Community Policing: A Better Way to Improve Policing or a Bust?** Disponível em: <<https://fsi.stanford.edu/news/community-policing-better-way-intervene-or-bust-practice>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

OLIVEIRA, J. F. L. **O PROERD – (PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA) E A VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS.** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2017.

SANTOS, I. S. DOS. **Os custos do sistema prisional brasileiro: uma análise acerca dos custos do direito de punir do estado e da garantia dos direitos individuais dos presos.**

SÃO PAULO. **Decreto nº 23.455**, de 10 de maio de 1985.

SÃO PAULO. **POLÍCIA COMUNITÁRIA.** Disponível em: <<https://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/index.php/policia-comunitaria/>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

SÃO PAULO. **O que a PM está fazendo por você.** Disponível em: <<https://www.policiamilitar.sp.gov.br/servicos/oque-pm-faz-por-voce>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

SILVESTRE, G.; JESUS, M. G. M. DE; BANDEIRA, A. L. V. DE V. **Audiência de Custódia e Violência Policial: Análise do Encaminhamento das Denúncias em Duas Gestões na Cidade de São Paulo.** *Revista Antropolítica*, n. 51, 2021.

SKOHLRCK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Community Policing: Issues and Practices Around the World.** [s.l: s.n.].

SENE, S. **Conheça o Centro de Operações da Polícia Militar de São Paulo.**

SOUZA, E. P. R. DE. **Falência do sistema prisional brasileiro: deficiências estruturais e condições desumanas de custódia.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/106416/falencia-do-sistema-prisional-brasileiro-deficiencias-estruturais-e-condicoes-desumanas-de-custodia>>. Acesso em: 2 jan. 2024.



## ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL, A JUSTIÇA NEGOCIAL E SUAS FALHAS: uma perspectiva garantista

*Miguel Freitas Lanza Avelar \**

*Renato Pires Moreira \*\**

**RESUMO:** A justiça criminal negociada é uma parte essencial do processo penal brasileiro, por meio dos institutos de Composição Civil dos Danos, Transação Penal, Suspensão Condicional do Processo e Colaboração Premiada busca-se uma justiça célere, eficiente, capaz de promover a reparação do dano e aversa a punições desnecessárias. Sob sua última grande adição, o Acordo de Não Persecução Penal, implementado pela Lei nº 13.964/19, “Lei Anticrime”, tais propósitos não poderiam estar mais distantes de se concretizarem. Sob a perspectiva do Garantismo Penal, corrente doutrinária dedicada a preservação da estrita legalidade, a limitação do poder punitivo e ao combate da violência arbitrária, as falhas do Acordo de Não Persecução podem representar uma nova fronteira de desrespeito aos direitos daqueles submetidos ao aparato punitivo do Estado. A partir da revisão bibliográfica, em especial a consulta de livros, periódicos, revistas e publicações em sites de referência no assunto, conjuntamente a breve análise de dados de aplicação de Acordos em território nacional, proporcionada por fontes oficiais do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público Federal, constatou-se a profundidade e a extensão de tais prejuízos.

**Palavras-chave:** Justiça Penal Negociada; Acordo de Não Persecução Penal; Processo Penal; Garantismo.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15.196>

Recebido em 06 de setembro de 2022.

Aprovado em 02 de abril de 2023

\* Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. <http://lattes.cnpq.br/8698867623576399>

\*\* Polícia Militar de Minas Gerais | Universidade Federal de Minas Gerais. <https://orcid.org/0000-0002-4592-750X> | <http://lattes.cnpq.br/2355715189859936>

## THE CRIMINAL NON-PROSECUTION AGREEMENT, THE NEGOTIATION CRIMINAL JUSTICE AND ITS FAILURES – A GUARANTEE PERSPECTIVE

**ABSTRACT:** Negotiation criminal justice is an essential part of the Brazilian criminal process, through the institutes of Civil Composition of Damages, Criminal Transaction, Conditional Suspension of the Process and Awarded Collaboration, it seeks a speedy and efficient justice, capable of promoting the repair of damage and adverse to unnecessary punishments. Under its last major addition, the Criminal Non-Persecution Agreement, implemented by Law nº 13.964/19, “Anti-Crime Law”, such purposes could not be further from being realized. From the perspective of Criminal Guarantee, a doctrinal current dedicated to the preservation of strict legality, the limitation of punitive power and the fight against arbitrary violence, the failures of the Non-Persecution Agreement may represent a new frontier of disrespect for the rights of those subjected to the State's punitive apparatus. From the bibliographic review, in particular the consultation of books, periodicals, magazines and publications on reference sites on the subject, together with the brief analysis of data on the application of Agreements in the national territory, provided by official sources of the National Council of Justice and the Federal Public Prosecutor's Office, the depth and extent of such damages.

**Keywords:** Criminal Justice Negotiation; Non-Persecution Agreement; Criminal proceedings; Guaranteeism.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto a justiça criminal negocial/consensual e os acordos penais implementados no direito brasileiro, com especial destaque ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) introduzido pela Lei nº 13.964/19.

O modelo consensuado de resolução de conflitos penais já é uma realidade no direito penal brasileiro desde a introdução de espaços de consenso como a Composição Civil dos Danos, Transação Penal e Suspensão Condicional do Processo, por meio da Lei nº 9.099/95. Como parte do processo de criação dos Juizados Especiais Criminais, os citados acordos voltaram-se principalmente para a garantia da celeridade processual e a reparação do dano causado às vítimas.

Essa realidade foi expandida por advento da Colaboração Premiada, possibilitada pela Lei nº 12.850/13, momento em que os acordos passam a abarcar delitos relacionados a criminalidade organizada e servir ao fim de dismantelar essas organizações.

Em última adição, garantida pela Lei nº 13.964/19, o Acordo de Não Persecução Penal surge como uma espécie de negócio jurídico processual mais amplo que seus antecessores. Desde a entrada em vigor do art. 28-A da do Código de Processo Penal (CPP), diversos delitos com penas até 4 anos estiveram sujeitos a celebração de acordos entre investigados e o Ministério Público. Embasando-se em perspectivas de reparação dos danos causados, celeridade e eficiência processual, o novo acordo se propõe a prevenir a ação penal e alcançar mútuos benefícios para o Estado e o imputado.

Considerando a progressão dos métodos de consenso e o impacto que oferecem aos processos criminais, mostra-se necessário abordar os aspectos negativos que a justiça penal consensuada pode representar aos acusados, às vítimas, à sociedade como um todo e até ao próprio Estado.

A metodologia utilizada para abordar o tema é focada na revisão bibliográfica, com poucos subtópicos dedicados a avaliação de dados. A revisão bibliográfica, ou revisão da literatura, o que proporcionou uma fundamentação teórica capaz de sustentar a pesquisa e, conseqüentemente, obter subsídios para a coleta e análise dos dados (HAMADA; MOREIRA, 2021). Assim, foram realizadas consulta de livros, artigos e colunas publicadas por autores de referência na temática, com especial enfoque nas posições críticas sobre acerca dos institutos. Ao passo que na avaliação de dados, o enfoque esteve em estatísticas fornecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça acerca de temas como a duração média de um processo penal e quantidades de acordos celebrados.

Os institutos negociais citados suscitam uma análise direcionada, guiada no presente artigo pelo Garantismo Penal de Luigi Ferrajoli, em especial atenção aos seus fundamentos e pressupostos. O citado referencial teórico garantista pode ser definido como um sistema de máximo grau de tutela sobre



direitos fundamentais, de defesa da idoneidade do juízo e da legislação, assim como meio de limitação do poder punitivo e de combate à violência arbitrária.

A partir de tais bases, adentrou-se nas falhas da justiça negociada, como forma de demonstrar os deslizes em seus próprios pressupostos e em suas consequências fáticas. Abordando inclusive as garantias processuais fundamentais e o dever de preservá-las como forma de legitimação da atuação do Estado e proteção daqueles subordinados a ele. Outro ponto discutido foi a relevância de tais direitos em âmbito nacional e internacional, por meio das diversas declarações de direitos humanos e das disposições explícitas e implícitas da Constituição da República de 1988 em defesa do direito a um devido processo legal, submetido ao contraditório e ampla defesa.

Em síntese, a justiça penal consensual é fundamentada em pressupostos de celeridade e eficiência, mantendo distância da morosa persecução penal e todos os institutos que a acompanha. Tal proposta pode ser vista como extremamente positiva para os agentes do Estado e para aqueles que não ocupam o banco dos réus, porém, sob as citadas boas intenções, ocultam-se os evidentes prejuízos àqueles que estão sujeitos ao aparato punitivo estatal, em especial o sacrifício dos direitos e garantias de um acusado.

## **2. A DURAÇÃO DO PROCESSO E OS DESAFIOS DA PERSECUÇÃO PENAL NO BRASIL**

Inicialmente, é preciso apresentar as razões de ser de um direito penal e o seu papel perante as exigências da modernidade, nesse sentido, Érica Machado (2016) pondera essa função sob a perspectiva da teoria dos bens jurídicos. Segundo define a autora, o direito penal transitou de uma origem iluminista pautada na defesa dos valores importantes para o indivíduo, para um ponto de vista constitucionalista, responsável por tutelar bens jurídicos essenciais à realização mais livre possível dos indivíduos vivendo em comunidade (MACHADO, 2016).

Nesse contexto, são explicitadas as exigências da modernidade, como a tutela penal de novos valores, geralmente de cunho coletivo, junto a abdicação de algumas das garantias individuais adquiridas ao longo da história. Essa tendência expansionista gerou um ordenamento penal que abrange as exigências clássicas de proteção dos direitos individuais, junto ao intuito em proteger essas entidades supraindividuais (MACHADO, 2016).

Como consequência, rompem-se os ideários clássicos que inspiraram a limitação da punição estatal, a medida em que o bem jurídico se converteu em meio de legitimação da ampliação do direito penal e da prevenção de riscos (MACHADO, 2016).

As mencionadas mudanças e exigências do direito penal moderno criam uma demanda social crescente por efetividade institucional, o que, por sua vez, elevou pressões sobre o Poder Judiciário e o

Ministério Público para o andamento dos processos criminais e a necessária imputação daqueles que comprovadamente tenham atendado contra os bens jurídicos mencionados.

Sobre esse cenário, sobressai-se a redação do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), prevendo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, como uma garantia de proteção eficaz em tempo útil. Trata-se da afirmação do poder-dever do Estado em solucionar os conflitos que os cidadãos não podem resolver por si (BASTOS; FONSÊCA; VALENÇA, 2011).

A ineficiência e a morosidade não apenas afetam as vítimas que demandam consequências às lesões que sofreram em ceara penal, mas também aqueles que estão inseridos no sistema como réus, sendo que um processo que se desenvolve de modo excessivamente lento, não cumpre seu papel como um sistema de garantias mínimas contra arbitrariedade (BASTOS; FONSÊCA; VALENÇA, 2011).

Nesse sentido, os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do relatório anual Justiça em Números (2021)<sup>2</sup>, apresentam o estado calamitoso do judiciário brasileiro e a demanda social imposta a ele.

Segundo apontam os números citados, em 2020 cerca de 1,9 milhão de casos novos criminais ingressaram no judiciário em âmbito nacional, sendo 1,2 milhão (63,2% do total) apenas na fase de conhecimento de primeiro grau. Mesmo que a média de novos processos tenha diminuído em relação ao ano de 2019, o total ainda atingiu o terceiro maior quantitativo de processos criminais em tramitação de toda a série histórica (CNJ, 2021).

Além da entrada constante de processos criminais para análise judiciária, ainda há de se considerar o tempo de resolução para tais demandas. Nesse sentido, o relatório dedica trechos a avaliar a duração média de processos especificando que um processo criminal de conhecimento tem duração média de 3 anos e 10 meses, quando considerado o judiciário como um todo (CNJ, 2021).

A taxa de congestionamento de processos criminais de conhecimento de primeiro grau atinge o patamar médio de 79,5%, superando os processos não criminais com apenas 64,4% (CNJ, 2021).

As informações demonstram um elevado número acumulado de processos criminais aguardando resolução são apresentados, somado a tempos de resolução demorados, fatores incompatíveis com os deveres de eficiência e celeridade exigidos do Estado.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em 02 set. 2022.



### **3. A CONCEITUAÇÃO DA JUSTIÇA CRIMINAL CONSENSUAL E A INFLUÊNCIA DO PLEA BARGAINING**

A sobrecarga da justiça penal brasileira demanda alternativas à persecução penal tradicional, para tal, busca-se medidas que sejam capazes de proteger os direitos dos agentes envolvidos, ao passo que empreendam eficiência e celeridade as ações penais. Uma das opções apresentadas é a da justiça penal consensual.

Vasconcellos (2015) apresenta a definição de justiça penal consensual como o modelo pautado na aceitação de ambas as partes a um acordo de colaboração processual que implique no abandono da posição de resistência do réu, acompanhado da supressão/abreviação de parte do processo penal e da concessão de algum benefício ao imputado.

Principal foco desse modelo de justiça seria na participação das partes para atingir uma convergência de vontades, nesse contexto, o próprio réu manteria um caráter ativo em detrimento de sua passividade comum ao transcurso processo penal. Entretanto, como apresentado pelo próprio autor, a realidade normalmente não acompanha as perspectivas ideias do sistema, ponto abordado nos tópicos a seguir (VASCONCELLOS, 2015).

O autor ainda menciona demais definições de justiça penal negociada propostas pela doutrina, com especial destaque a apresentada por Leite (2009), que, por sua vez, faz referência a Tulkens e Kerchove (1996), ao afirmar que justiça consensual pode ser definida como “modelo que concede um lugar mais ou menos importante ao consentimento dos interessados, seja sob a forma positiva de uma aceitação ou sob a forma negativa de uma ausência de recusa” (TULKENS; KERCHOVE, 1996 *apud* LEITE, 2009, p. 20).

Enquanto a justiça negocial diria respeito a ocasiões em que o imputado teria mais poder de discussão, podendo deliberar acerca das propostas que são feitas e interferir em seu conteúdo (LEITE, 2009).

Outra definição que também merece destaque é a apresentada por Brandalise (2022), segundo a qual os fenômenos de consenso em processo penal podem ser divididos segundo a existência ou não de análise da culpa do acusado. No caso de não se examinar a culpa, a situação é definida como diversão/diversificação, em específico a diversificação com intervenção, ocorrida na fixação de condições ao imputado, com foco no consenso com o titular da ação penal. Nos casos de exame da culpa, o consenso envolve a declaração de confissão por parte do acusado, ou ao menos sua declaração de que não haverá a contestação da acusação, nesse caso, existirá a negociação (BRANDELISE, 2022).

Em suma, as definições apresentadas pelos autores convergem em ilustrar a justiça penal negocial como espaço de consenso dentro do processo penal. Entretanto, pode-se verificar diferentes níveis de consenso a depender da amplitude de ação que o imputado possui e da existência ou não de

uma análise da culpa. Para os casos em que o réu se beneficia, ao mesmo tempo em que admite culpa e sacrifica direitos, passa-se definir o consenso como parte da justiça penal negocial.

Além das definições propostas pela doutrina, é preciso abordar o instituto estrangeiro do *Plea Bargaining*, amplamente utilizado nos Estados Unidos da América e tido como inspiração para propostas similares no direito brasileiro.

O modelo tradicional de processo norte americano pode ser denominado como “processo penal de partes” ou *adversary sistem*, caracterizado pela autonomia das partes. Cabendo a cada uma delas, a produção do acervo probatório necessário para o convencimento do órgão julgador (LEITE, 2009). Esse teria sido o sistema preponderante de resolução de conflitos criminais até uma crescente redução de julgamentos pelo júri e implementação das negociações no ordenamento jurídico norte americano.

O instituto do *Plea Bargaining* pode ser resumido como um instituto típico do direito norte americano que diz respeito a uma declaração de culpa, ou *guilty plea*, no qual o a acusação e a defesa firmam um acordo para que o acusado se declara culpado em troca de uma gama de concessões por parte da justiça, como uma pena mais branda (PEREIRA, 2002).

Em uma acepção mais crítica, o instituto foi definido por Langbein (1979) como um procedimento sem julgamento, responsável por subverter o próprio modelo constitucional norte-americano de direito a um julgamento imparcial, visto que o instituto torna excessivamente gravoso ao réu reivindicar esse direito, estando sob o risco de ser mais severamente punido se condenado no júri. Em decorrência disso, ocorrem sérios prejuízos ao acusado, com destaque a possibilidade de apresentar uma defesa, garantia necessária para que as condenações ocorram sem incertezas. Não obstante, tudo seria justificado pela eficiência e endossado pela Suprema Corte americana como “um componente essencial a administração da justiça” (LANGBEIN, 1979, p. 261-262).

Por mais que o direito nacional não mantenha institutos equivalentes aos meios de negociação propiciados pelo *Plea Bargaining*, a influência da prática norte americana inspirou modelos de consenso e negociação utilizados pela legislação processual local, trazendo consigo as falhas acima mencionadas.

#### **4. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E SUA PROPOSTA**

O Acordo de Não Persecução Penal está previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei nº 13.964/19, sendo um negócio jurídico extraprocessual celebrado pelo Ministério Público e o suposto autor do fato delituoso, submetido a posterior homologação judicial. Na ocasião é feito o compromisso de que deverá ocorrer a confissão formal e circunstanciada da prática do delito e sujeição a certas condições, que não incluem penas privativas de liberdade, em troca do compromisso do órgão acusatório de que não irá perseguir judicialmente o caso, declarando-se a extinção da punibilidade com o cumprimento da avença (LIMA, 2020).

Conforme explicitado de maneira sintética por Frischeisen (2021), o ANPP foi criado a partir de uma busca por celeridade de desburocratização em meio a expansão da justiça penal consensuada. Antes da própria regulamentação pela Lei nº 13.964/19, o Acordo era empregado nos termos do art. 18 da Resolução nº 181/17, redação alterada pela Resolução nº 183/18, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tendo como fundamentação o art. 129, inciso I, da CF/88 e art. 28 c/c art. 3º do Código e Processo Penal (CPP) (FRISCHEISEN, 2021).

Conforme conclui o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Mario Sarrubbo, em capítulo dedicado no anuário do Ministério Público publicado em 2021<sup>3</sup>, o acordo de não persecução penal foi amplamente utilizado pelo órgão ministerial como ferramenta implementação de eficiência às demandas penais. Nos termos do exposto no anuário, o ANPP atende as necessidades de celeridade do processo penal, criando uma desburocratização dos procedimentos criminais e evitando a morosidade do sistema de justiça. Segundo aponta o Procurador-Geral, o estado de São Paulo teria atingido a marca de 20 mil acordos de não persecução firmados, como parte de uma política de adoção da medida desde 2018 (CNMP, 2021).

Dados similares foram levantados pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que sinalizou por meio de sua comunicação institucional, a apresentação de dados coletados pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, de Execução Penal, do Tribunal do Júri e da Auditoria Militar (Caocrim), revelando que a instituição teria celebrado 9.473 acordos de não persecução penal (MPMG, 2022).

Os dados utilizados para apresentar a atuação administrativa e funcional das diversas unidades e ramos do Ministério Público tem como fonte o Sistema de Indicadores de Gestão e Atuação Funcional (CNMPInd), mantido pelo CNMP a partir da Resolução CNMP nº 74, de 19 de julho de 2011.

Segundo as informações colhidos pelo CNMP, ao longo do ano de 2020, o total de 19.153 termos de acordos de não persecução penal foram produzidos em todo o país, considerando a atuação funcional dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios. A maior parte desses acordos foram firmados na região sudeste, com o total de 6.164 termos, tendo como valor mínimos na região norte com 1.514 no total.

## 5. O GARANTISMO PENAL E O DEVIDO PROCESSO LEGAL

As origens do garantismo derivam do iluminismo, como parte de um modelo crítico de produção do saber, responsável por rejeitar qualquer perspectiva que caracterize o ser humano como descartável, negando-lhe a primazia de seu status como pessoa e dos direitos que decorrem disso. Tal combate ocorre por meio da oposição da teoria garantista a modelos de controle social que sobrepõe a

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-conjur/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2021-2022/pages/page/94>. Acesso em: 02 set. 2022.

defesa social ou o bem público acima dos direitos e garantias individuais (CARVALHO; CARVALHO, 2002).

O garantismo é classificado pelos autores como um modelo tipológico baseado no máximo grau de tutela dos direitos, somado necessária a idoneidade do juízo e da legislação, limitando o poder punitivo e combatendo a violência arbitrária. Nesse modelo, o princípio da legalidade é essencial, sendo responsável por garantir um mínimo de previsibilidade ao cidadão no gozo de seus direitos, por meio da necessidade de lei anterior e pública, capaz de condicionar e limitar o poder de interferência ilegítima (CARVALHO; CARVALHO, 2002, p. 21).

Para além de uma definição inicial, é preciso compreender os fundamentos dos parâmetros de limitação da atividade punitiva estatal, nesse sentido, a sucinta exposição de Macêdo Ribeiro, Sampaio e Melo (2021) sobre o garantismo e a justiça consensual, se encarrega de apresentar a epistemologia garantista e sua base para os axiomas apresentados por Ferrajoli.

Conforme descrito pelos autores, a obra de Ferrajoli apresenta uma apurada elaboração da teórica, ao sustentar a existência de uma epistemologia garantista, responsável por estruturar um sistema de garantias penais. Para tal, divide-se em dois elementos estruturantes e coexistentes: o convencionalismo penal e o cognitivismo processual (MACÊDO RIBEIRO; SAMPAIO; MELO, 2021).

O convencionalismo penal trata de uma manifestação do princípio da legalidade, segundo o qual, o delito apenas pode ser punido quando formalmente descrito em um tipo penal e comprovada a prática descrita em abstrato. O intuito final da legalidade é de excluir punições arbitrárias e discriminatórias, embasadas em convenções penais remetidas a pessoas e não as fatos ocorridos (MACÊDO RIBEIRO; SAMPAIO; MELO, 2021).

Enquanto isso, o cognitivismo processual implica em condições procedimentais para a aplicação de qualquer pena, de modo que o delito apenas se materializa a partir de um raciocínio gnosiológico conduzido em meio a um processo judicial. A legitimação da pena aplicada fica pendente da existência de um processo penal jurisdicionado (MACÊDO RIBEIRO; SAMPAIO; MELO, 2021).

Ambos os fundamentos convencionalismo penal e o cognitivismo processual só podem ser compreendidos de modo conjunto, sob uma perspectiva simultânea e bilateral. Segundo a qual, não há pena sem delitos precisamente previstos em lei, mesmo que haja um devido processo, ao mesmo tempo em que não há pena se existirem delitos tipificados, porém, aplicados de modo arbitrário e alheio aos procedimentos do processo penal (MACÊDO RIBEIRO; SAMPAIO; MELO, 2021).

Em uma avaliação das falhas da justiça penal negociada, pondera-se o quanto dos meios de resolução extrajudicial e de supressão do processo penal implicam no desrespeito dos axiomas processuais, ou mesmo a próprio conceito de processo em âmbito penal.

Em obra dedicada ao princípio acusatório e ao devido processo legal, Silva (2010) apresenta o processo penal como meio de efetivação concreta do direito penal material, assim como legitimação de restrição direitos fundamentais, por consequência da comprovação do cometimento de um delito.

Nesse mesmo sentido, a necessária observância as normas procedimentais conformadoras do processo penal deve acontecer para a concretização do direito material, extrapola-se a concepção de mero procedimento ordenado para se tornar um direito fundamental da pessoa. Dentre os direitos incluídos, cabe mencionar o direito de ação, ao juízo competente, ao exercício do contraditório, a ampla defesa, a licitude probatória, a publicidade, a imparcialidade do órgão julgador e a necessidade de uma sentença que atenda aos requisitos de motivação e fundamentação (SILVA, 2010).

A obrigatoriedade do devido processo legal está assegurada pela Constituição Federal no rol dos direitos e garantias fundamentais em seu art. 5º, inciso LIV, com a seguinte redação:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
[...]  
LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Previsões também estão descritas na Declaração Universal do Direitos Humanos (DUDH), assinada pelo Brasil em 1948, nos seguintes termos:

Artigo 9º  
Ninguém pode ser arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo 10º  
Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida.

Artigo 11º  
1. Toda a pessoa acusada de um acto delituoso presume-se inocente até que a sua culpabilidade fique legalmente provada no decurso de um processo público em que todas as garantias necessárias de defesa lhe sejam asseguradas.

Similares são as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), mantendo em seu artigo 8º um conjunto normativo mínimo de garantia processuais para o devido processo legal. Merecem destaque os seguintes parágrafos:

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.
2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:
  - a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;

- b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;
  - c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;
  - d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;
  - e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;
  - f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;
- [...]
5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

Os conceitos gerais de devido processo, como meio de legitimação da atuação do Estado e concretização dos direitos materiais, são especialmente relevantes para o garantismo penal e compõe parte de seus axiomas.

Como propõe Ferrajoli (2002), a exigência da apreciação judicial, a jurisdicionariedade ou necessidade de submissão das acusações a jurisdição penal, expressa pelo axioma “*nulla culpa sine iudicio*”, forma a garantia processual que é pressuposto de todas as outras (FERRAJOLI, 2002).

O princípio da submissão da jurisdição em sentido lato e sentido estrito. Enquanto o princípio da submissão da jurisdição em sentido lato corresponde a junção de três teses menores denominadas “*nulla poena*”, “*nullum crimen*”, “*nulla culpa sine iudicio*”, responsáveis por delimitar o mínimo necessário para qualquer tipo de processo, não necessariamente limitado a um procedimento penal acusatório ou inquisitório. Em sentido distinto, o princípio da submissão da jurisdição em sentido estrito é formado a partir das três teses “*nullum iudicium sine accusatione*”, “*sine probatione*” e “*sine defensione*”, responsáveis por delimitar um tipo de jurisdição que pressupõe a forma acusatória de processo penal (FERRAJOLI, 2002).

As garantias necessárias para a submissão judicial podem ser delimitadas como orgânicas, quando referentes a formação do juiz, sua colocação institucional em relação aos demais agentes do processo, assim como a imparcialidade, a responsabilidade, a separação entre juiz e acusação, o juiz natural, a obrigatoriedade da ação penal, etc. Apenas com tal, alcança-se a submissão da jurisdição em sentido lato, necessárias para todo tipo de juízo, penal ou não (FERRAJOLI, 2002).

Quando tais garantias abarcam à formação do juízo, como a coleta de prova, ao desenvolvimento da defesa e ao convencimento do julgador, tais como: a contestação de uma acusação exatamente determinada, o ônus da prova, o contraditório, a modalidade do interrogatório e outros atos instrutórios, a publicidade, a oralidade, os direitos da defesa, a motivação dos atos judiciais e outros, devem ser definidas como procedimentais. São explicitamente necessárias para submissão da jurisdição em sentido estrito e o modelo cognitivo de juízo (FERRAJOLI, 2002).

A partir do apresentado, demonstra-se a relevância e os requisitos necessários para se submeter as acusações criminais a julgamento do Estado e legitimar a imputação de pena.

## 6. OS PREJUÍZOS DA JUSTIÇA NEGOCIADA

Como apontado anteriormente, a justiça penal consensual surge como ferramenta de implementação de eficiência e celeridade para a justiça criminal brasileira. Frente a dados modernos, tornou-se aparente que tal demanda não diminuiu ao longo dos anos e tende a aumentar junto a eventual insatisfação pública contra a ineficácia e morosidade da justiça.

Para alcançar os objetivos encimados, os institutos negociais incorrem em uma via comum, todos dependem de certo nível de consenso do réu/imputado em aceitar determinadas condições para se ver livre de um processo criminal.

Entretanto, como ficou apresentado na definição elaborada por Vasconcellos (2015) sobre os institutos consensuais, os benefícios aos individuais e coletivos provenientes do acordo dependem do abandono da posição de resistência do réu, conseqüentemente, ocorre a supressão/abreviação de parte do processo penal e de todas as garantias nele envolvidas (VASCONCELLOS, 2015).

A supressão do processo pode representar um desrespeito às normas constitucionais e internacionais sobre o direito ao processo.

O abandono do processo comporta necessário prejuízo ao direito do réu a um justo procedimento em contraditório que avalie o cometimento ou não do fato delituoso, conforme explicitado no tópico anterior, a Constituição Federal consagra em seu art. 5º, inciso LIV, o dever do estado de subordinar o cerceamento da liberdade ao crivo do devido processo legal.

No mesmo sentido se posicionam a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Com especial destaque a CADH que estabelece garantias mínimas para um acusado, entre elas o direito ao conhecimento pormenorizado da acusação formulada contra ele, possibilidade de preparação de defesa e a obrigatoriedade de defesa técnica, seja privada ou custeada pelo poder público. Todos eventualmente abandonados com a supressão do devido processo para a aderência dos acordos.

Em outro patamar, os acordos podem representar desrespeito ao próprio princípio da jurisdiccionabilidade, enunciada no tópico anterior por Ferrajoli como a necessidade de submissão das acusações a jurisdição penal, sendo garantia processual pressuposto de todas as outras (FERRAJOLI, 2002).

Nesse sentido, Lopes Júnior (2020) dedica tópico em sua obra sobre o processo penal para abordar a jurisdicionariedade, com enfoque especial no papel do juiz segundo a Constituição e as exigências de um Estado Democrático de Direito.

Em um Estado Democrático de Direito, o juiz possui a legitimidade de atuar a partir da Constituição, portanto, possui também o dever de preservar os direitos fundamentais de todos submetidos ao processo. Seu papel se estende a uma função independente e contramajoritária, para que possa decidir independente dos anseios da maioria da população em relação aos casos concretos (LOPES JÚNIOR, 2020).

Fazendo referência ao apresentado por Ferrajoli (2002) acerca das garantias orgânicas e processuais, citadas no tópico anterior, Lopes Júnior (2020) aborda as exigências da atividade jurisdicional destacando a independência como requisito essencial de distanciamento do juiz de nenhum interesse ou vontade que não seja a tutela dos direitos subjetivos lesados especialmente o interesse da maioria.

O ponto destacado por Lopes Júnior (2020) mostra-se especialmente relevante, conforme apresentado anteriormente, em todos as espécies de institutos negociais mencionados, a implementação dos acordos margeou pressupostos de eficiência e celeridade. Os referidos pressupostos são resultado da insatisfação social contra os prejuízos da morosidade da justiça (BASTOS; FONSÊCA; VALENÇA, 2011).

Portanto, mostra-se paradoxal como exigências de caráter majoritário, como o apoio legislativo ao acordo implementado pela Lei nº 13.964/19, puderam suplantar o papel jurisdicional necessariamente contramajoritário.

Nos acordos processuais, a função do juiz, quando presente, torna-se meramente homologatória, o que pode representar o sacrifício de todo o arcabouço de garantias provenientes da atividade jurisdicional. A preservação dos direitos e garantias do réu pode se limitar a constatação a voluntariedade do negócio e da conformidade dos termos com a lei vigente.

Outro ponto de relevante destaque, diz respeito ao cerceamento do contraditório, visto que junto ao próprio sacrifício dos procedimentos em meio a um processo penal, também ocorre o abandono a contradição entre as partes para alcançar o consenso exigido para um negócio jurídico.

O contraditório é definido de forma resumida como um método de confrontação da prova e comprovação da verdade, descrito como um conflito estruturado em um rito formado pela acusação, representando o poder punitivo do Estado, e a Defesa, representando o interesse do acusado em se ver livre a acusações infundadas e penas desproporcionais (LOPES JÚNIOR, 2020).

O autor ainda faz referência a doutrina de Fazzalari, definidora do processo como procedimento em contraditório, e seu papel da democratização dos processos penal. Conforme elenca Lopes Júnior (2020), para Fazzalari o contraditório real, composto pela possibilidade de participação igualitária das

partes e seu igual acesso à informação, é característica essencial para a legitimação do processo penal, sendo essa a característica definidora de uma sentença judicial (provimento final) (LOPES JÚNIOR, 2020).

Analisando institutos do direito italiano, como a *transação sobre a pena* e a *transação sobre o rito*, Ferrajoli (2002) critica tese partilhada pela doutrina de que tais acordos corresponderiam a dedução natural de um modelo de processo acusatório. Na visão do autor, a origem dos institutos italianos e a versão americana do *Plea Bargaining* são explicáveis historicamente, mas não se sustentam no plano teórico por ferir o pressuposto básico da existência de um contraditório.

Para tanto, elabora:

A negociação entre acusação e defesa é exatamente o oposto do contraditório, que é próprio do método acusatório, e reclama acima de tudo práticas persuasórias consentidas pelo segredo, na relação ímpar que é própria da inquisição. O contraditório, de fato, consiste no confronto público e antagonista entre as partes em condições de paridade. E nenhum contraditório existe entre as partes que realizam o acordo entre si em condições de disparidade (FERRAJOLI, 2002, p. 600).

A partir dos pontos levantados, é possível mensurar eventuais prejuízos provocados pelo abandono das garantias processuais em prol do alcance do consenso em meio a justiça negocial.

## 7. O ANPP COMO OBSTÁCULO A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

Por suas peculiaridades em relação a outras espécies negociais, o acordo de não persecução penal gera impactos especialmente gravosos em relação aos direitos cerceados pela supressão do devido processo.

Há de se destacar a supressão do contraditório por meio da descaracterização dos papéis antagônicos de acusação e defesa, como apontado por Ferrajoli e citado no subtópico anterior. Tal abandono de antagonismo entre partes é visto que como especialmente nefasto no ANPP, se comparado as demais espécies negociais.

Considerando uma maior quantidade de espaços de consenso e de discussão de cláusulas impostas ao acusado, devido ao extenso número de crimes abarcado e o rol não taxativo de condições possíveis delimitadas pelo art. 28-A do CPP, o caráter negocial é especialmente acentuado no ANPP. Atingindo o patamar de justiça negocial por definição, conforme exposto por Leite (2009) e enunciado nos primeiros tópicos.

As premissas do sistema de justiça criminal podem ser seriamente ameaçadas pela degradação de papéis dos agentes envolvidos no processo. Ocorre uma indevida subordinação do processo aos

interesses pessoais dos atores, seja acusação, julgador, defesa e ou até o próprio réu (VASCONCELLOS, 2015).

Tais interesse podem corresponder aos benefícios de se realizar o “julgamento imediato” da demanda por parte do juiz, assim como a obtenção de condenações rápidas por parte do órgão acusatório e a resolução econômica e expedita de defesas por parte de defensores dos acusados (VASCONCELLOS, 2015).

Os resultados dessa instrumentalização podem desaguar em acúmulo de benefícios pelos defensores e implementadores do acordo em relação a defensores da lisura do processo, o que por sua vez gera efeito similar a adoção paulatina do *Plea Bargaining* norte-americano, uma generalização das barganhas e completo descontrole do poder punitivo do Estado.

Outro elemento que merece destaque é a supressão do devido processo e impossibilidade de atuação do juiz no exercício de seu papel de garantidor dos direitos fundamentais do réu, o ANPP segue o mesmo caminho de outras espécies de acordos como a Suspensão Condicional e a Transação penal. Combinados os termos da negociação, a fase processual é suprimida e o réu sofre as consequências alternativas a pena e demais benefícios.

Conforme já citado em tópico anterior, o magistrado mantém o dever de preservar os direitos fundamentais de todos submetidos ao processo, sua função é atuar como garantidor da eficácia do sistema de direitos e garantias fundamentais dos acusados no processo penal (LOPES JÚNIOR, 2020). A partir desses pressupostos, a atuação do juiz não poderia ser cerceada pela apresentação de um instituto negocial que almejasse alcançar benefícios ao Estado e a “sociedade”, tal realidade contraria a própria função contramajoritária do julgador.

O mesmo autor faz uma adição a questão sustentando outra possibilidade de atuação do juiz além de seu papel meramente homologatório de negócios jurídicos.

Em artigo de Aury Lopes Júnior e Higyna Josita (2020) a questão do acordo como direito subjetivo do réu foi discutida, sendo posição de Lopes Júnior que o ANPP é sim um direito e pode ser reivindicado por um acusado que assuma as condições estabelecidas em lei (BARROS, 2021).

Em mesmo sentido, o autor defende outra possibilidade de atuação do julgador, como garantidor da máxima eficácia do sistema de direitos do réu por missão constitucional, ficaria autorizado a determinar sua celebração. Tal hipótese apenas ocorreria mediante inércia do Ministério Público e requerimento do réu prejudicado (LOPES JÚNIOR, 2020).

## 8. CONCLUSÕES PRELIMINARES E PERSPECTIVAS

Em conclusão ao apresentado, é preciso reconhecer razões para repudiar as falhas da justiça negocial e suas consequências nefastas, cabendo ao operador do direito, seja ele membro do órgão



acusatório, defensor ou juiz garantidor dos direitos fundamentais envolvidos, se esforçar pela melhor aplicação dos institutos presente no processo penal.

Por meio da visão crítica de tais acordos, os aspectos negativos elencados podem ser superados, ou ao menos amenizados, pela valorização dos direitos fundamentais do réu, garantindo sempre o acesso ao devido processo, caso o consenso não seja alcançado em vias extrajudiciais.

Deve-se prezar pelo emprego dos acordos sob os princípios da transparência, garantia de consenso entre as partes busca por alternativas que gerem benefícios aos imputados e a sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos Criminais**. Leme: Mizuno, 2021.

BASTOS, Camila Arruda Vidal; FONSÊCA, Mariana Guedes Duarte da; VALENÇA, Manuela Abath Morosidade, razoável duração do processo e acesso à justiça: Análise de tempo no sistema de justiça criminal em Recife. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 5, n. 17, p. 178–206, 2011. DOI: 10.30899/dfj.v5i17.349. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/349>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRANDALISE, Rodrigo da Silva. O acordo de não persecução penal e questões que lhe são consequentes. In: LEAL, Rogério Gesta (org.); *et al.* **Diálogos Temáticos**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em: [https://www.academia.edu/attachments/83129980/download\\_file?st=MTY1MDI0NDEyMywxODcuNTkuMjIwLjE4OCw3NzEwMzM3Mg%3D%3D&s=profile](https://www.academia.edu/attachments/83129980/download_file?st=MTY1MDI0NDEyMywxODcuNTkuMjIwLjE4OCw3NzEwMzM3Mg%3D%3D&s=profile). Acesso em: 20 abr. 2022.

CARVALHO, Salo de; CARVALHO, Amilton de. **Aplicação da pena e garantismo penal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público, um retrato 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/transparencia/relatorios-em-bi/14512-mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Acordos de não persecução penal: investigações mais céleres, eficientes e desburocratizadas**. 2021. Slides. In: WEBINÁRIO: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL CONTEMPORÂNEOS. 2021. Anais. Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República, 2021. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao\\_anpp\\_webinario-zoom\\_lcff.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao_anpp_webinario-zoom_lcff.pdf). Acesso em: 30 mar. 2021.

HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires. **Métodos e técnicas de pesquisa em segurança pública: guia prático para elaboração de trabalhos acadêmicos**. 1. Ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

LANGBEIN, John Harriss. Understanding the Short History of Plea Bargaining. **Law & Society Review**, Chicago, VI, 13, p. 261-272, 1979. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=13931&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=13931&context=journal_articles). Acesso em: 05 abr. 2022.

LEITE, Rosimeire Ventura. **Justiça consensual como instrumento de efetividade do processo penal no ordenamento jurídico brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-17112011-110813/publico/Rosimeire\\_Texto\\_versao\\_completa.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-17112011-110813/publico/Rosimeire_Texto_versao_completa.pdf). Acesso em: 31 mar. 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 8. ed. rev. ampl e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. E-book.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. E-book.

LOPES JUNIOR, Aury; JOSITA, Higyna. **Questões polêmicas do acordo de não persecução penal**. mar. 2020. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-06/limite-penal-questoes-polemicas-acordo-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 16 abr. 2022.

MACÊDO RIBEIRO, Marcelo Herval; SAMPAIO, André Rocha; MELO, Marcos Eugênio Vieira. Justiça Negocial e Garantismo Penal: a fragilização da epistemologia garantista a partir da expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 30, n. 55, p. 215–229, 2021. DOI: 10.21527/2176-6622.2021.55.215-229. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/10131>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MACHADO, Érica Babini Lapa do Amaral. A Teoria dos bens jurídico-penais e o Direito Penal Moderno: uma releitura a partir dos Direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 166-179, dez. 2016. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/904/1060>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. MPMG celebra mais de nove mil acordos de não persecução penal em 2021. **Assessoria de Comunicação integrada**, Belo Horizonte, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-celebra-mais-de-nove-mil-acordos-de-nao-persecucao-penal-em-2021.shtml#:~:text=Not%C3%ADcias%20%2D%20CriminalMPMG%20celebra%20mais,n%C3%A3o%20persecu%C3%A7%C3%A3o%20penal%20em%202021&text=Durante%20o%20ano%20de%202021,nas%20297%20comarcas%20do%20estado>. Acesso em: 20 abr. 2022.

PEREIRA, Cláudio José. **Princípio da oportunidade e justiça penal negociada**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2002.

SAMPAIO, André Rocha; RIBEIRO, Marcelo Herval Macêdo; MELO, Marcos Eugênio Vieira. Justiça negocial e garantismo penal: A fragilização da Epistemologia Garantista a partir da expansão dos espaços de consenso no Processo Penal Brasileiro. **Revista Direito em Debate**, Ano XXX, n. 55, p. 215 - 229, jan./jun., 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2021.55.215-229>. Acesso em: 15 abr. 2022

SILVA, Edimar Carmo da. **O princípio acusatório e o devido processo legal**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2010.

TURNER, Jenia I. Plea Bargaining, *In*: Fairfax Junior, Roger; *et al.* **Reforming Criminal Justice, Volume 3: Trial and Pre-Trial Processes**. Phoenix: Erik Luna. 2017. Disponível em: [https://law.asu.edu/sites/default/files/pdf/academy\\_for\\_justice/Reforming-Criminal-Justice\\_Vol\\_3.pdf](https://law.asu.edu/sites/default/files/pdf/academy_for_justice/Reforming-Criminal-Justice_Vol_3.pdf). Acesso em: 07 abr. 2022.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial: análise de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro**. São Paulo: IBCCRIM. 2015.



## O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA COLETIVA E A ABORDAGEM POLICIAL MILITAR: a busca pessoal como ato administrativo

*Everson Brito Fortes \**

**RESUMO:** Este trabalho teve por finalidade pesquisar as fontes do direito que tratam do ato de busca pessoal praticado pela Polícia Militar, quando sem autorização judicial, na órbita do Direito Administrativo. Nesse sentido, buscou-se responder ao seguinte problema: a busca pessoal, sem autorização judicial e efetuada pela Polícia Militar no contexto de uma abordagem policial, possui apenas a fundada suspeita como requisito de autorização e validade? As hipóteses foram levantadas considerando que a busca pessoal, sem autorização judicial, somente deve ocorrer no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita, ou pode ser vista sob outro viés jurídico que também autorize sua realização, mesmo quando abstraído de amparo forense. Tem-se, aqui, uma pesquisa pura, baseada no método hipotético-dedutivo e na abordagem qualitativa, e com objetivos descritivos. Os resultados deduzem que a busca pessoal pode assumir a perspectiva de Ato Administrativo, a deleitar-se em seus atributos quando de sua execução.

**Palavras-chave:** Polícia Militar, Abordagem policial, Busca pessoal, Supremacia do interesse público, Direito à Segurança Pública.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15.246>

Recebido em 12 de janeiro de 2023.

Aprovado em 02 de abril de 2023

---

\* Polícia Militar de Mato Grosso | Universidade Cidade de São Paulo. <http://lattes.cnpq.br/1694502401804220>



## THE FUNDAMENTAL RIGHT TO COLLECTIVE SECURITY AND THE MILITARY POLICE APPROACH: PERSONAL SEARCH AS AN ADMINISTRATIVE ACT

**ABSTRACT:** This work aimed to research the sources of law that relate to the act of personal search practiced by the Military Police, when without judicial authorization, in the orbit of Administrative Law. In this sense, we sought to answer the following problem: does the personal search without judicial authorization and carried out by the military police in the context of a police approach, have only the well-founded suspicion as a requirement for authorization and validity? The hypotheses were raised considering that the personal search, without judicial authorization, should only occur in the case of arrest or when there is a well-founded suspicion, or it can be seen under another legal bias that also authorizes its execution even when abstracted from forensic support. It is a pure research, under the hypothetical-deductive method, qualitative approach and descriptive objectives. The results deduce that the personal search can assume the perspective of an administrative act, delighting in its attributes when it is carried out.

**Keywords:** Military Police, Police Approach, Personal Search, Supremacy of Public Interest, Right to Public Security.

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário jurídico se destaca quando surgem decisões judiciais que impactam, direta ou indiretamente, a atividade policial. Uma delas, certamente, é a do Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 158580 - BA (2021/0403609-0), cuja relatoria foi atribuída ao Ministro Rogério Schietti Cruz, oportunidade em que o magistrado fundamenta sua decisão, em apertada síntese, no sentido de que “exige-se, em termos de standard probatório para busca pessoal<sup>2</sup> ou veicular sem mandado judicial, a existência de fundada suspeita<sup>3</sup> (justa causa)”. Em seu voto, continua o relator aduzindo que a fundada suspeita deve ser “aferida de modo objetivo e devidamente justificada pelos indícios e circunstâncias do caso concreto”, bem como explica que o “art. 244 do CPP **não autoriza buscas pessoais praticadas como rotina ou praxe do policiamento ostensivo, com finalidade preventiva e motivação exploratória, mas apenas buscas pessoais com finalidade probatória e motivação correlata**” (g.n).

No mesmo julgado, o Ministro Rogério Schietti Cruz adverte que violar essas regras resulta na ilicitude das provas “obtidas em decorrência da medida, bem como das demais provas que dela decorrerem em relação de causalidade” e não prejudica eventual “responsabilização penal do(s) agente(s) público(s) que tenha(m) realizado a diligência”.

Como se vê, a temática é de importância para a atividade policial, à medida que a referida decisão colide com atividades policiais corriqueiras, a saber, a abordagem policial e a busca pessoal, as quais possuem destaque no ramo das polícias de atuação primordialmente preventiva, como é o caso da Polícia Militar, para a qual também se voltará o presente estudo.

Nesta órbita, percebe-se que uma das práticas preventivas e fiscalizatórias exercida pela Polícia Militar, o ABC<sup>4</sup> policial, acaba por se chocar com a referida decisão. Há que se observar que a referida decisão - RHC nº 158580/BA - não possui caráter vinculante, de modo que a administração pública, ora representada pelos policiais militares, não está obrigada a segui-la, tampouco o Poder Judiciário de primeiro e segundo grau. Apesar disso, fato é que a apontada decisão judicial abre margem para a responsabilização do policial que trabalha no serviço operacional, o qual atua visando à prevenção criminal e à preservação da ordem pública, quando chama à responsabilidade e à atuação, autoridades como delegados, promotores e juízes, no sentido de não se absterem de agir frente a atitudes ilegais, a

---

<sup>2</sup> Pode ser compreendida como a “procura material feita nas vestes, pastas, malas e outros objetos que estejam com a pessoa revistada e, quando necessário, no próprio corpo”, conforme positivamente trazida pelo artigo 180 do Código de Processo Penal Militar (CPPM).

<sup>3</sup> Juízo de probabilidade, descrita com a maior precisão possível, aferida de modo objetivo e devidamente justificada pelos indícios e circunstâncias do caso concreto – de que o indivíduo esteja na posse de drogas, armas ou de outros objetos ou papéis que constituam corpo de delito, evidenciando-se a urgência de se executar a diligência (RHC nº 158580/BA).

<sup>4</sup> Abordagem policial, Busca Pessoal e Checagem.



exemplo da falta de fundada suspeita na busca pessoal, já que essas práticas só se perpetuam porque encontram “respaldo e chancela, tanto de delegados de polícia, quanto de representantes do Ministério Público – a quem compete, por excelência, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da Constituição Federal) e o papel de custos *iuris*”, ao tempo que segmentos do Poder Judiciário não devem validar medidas que o relator considera “ilegais e abusivas perpetradas pelas agências de segurança” (RHC 158580 / BA).

Existem muitas razões para fazer uma pesquisa, mas, neste caso em específico, viu-se a oportunidade, por meio do estudo, promover um olhar diferente em relação a situações análogas, de forma a enxergar a abordagem policial e a busca pessoal sem autorização judicial em um outro universo que não a limitada seara penal. Dessa forma, enfatiza-se a órbita em que se privilegia o interesse público e sua supremacia nos ares do Direito Administrativo.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho foi pesquisar o ato de busca pessoal praticado pela Polícia Militar, sem autorização judicial, na órbita do Direito Administrativo.

Os objetivos específicos foram: a) conhecer, ainda que de forma breve, os princípios fundamentais, com ênfase no princípio da segurança pública; b) identificar, mediante levantamento doutrinário e normativo, a possibilidade da busca pessoal sem autorização judicial, não se restringir às hipóteses penais, nas quais é exigida a fundada suspeita como pressuposto de validade; c) definir o Ato Administrativo e sua abrangência autônoma quando na seara da manutenção da ordem pública, especialmente nos aspectos preventivos, no espaço do Direito Administrativo.

Ocorreu a necessidade de responder ao seguinte questionamento: a busca pessoal sem autorização judicial, e efetuada pela Polícia Militar no contexto de uma abordagem policial, possui apenas a fundada suspeita como requisito de autorização e validade? As hipóteses levantadas foram: H1) As hipóteses legais de busca pessoal sem autorização judicial estão adstritas à fundada suspeita, nos termos do Artigo 244 do Código de Processo Penal (CPP); H2) A busca pessoal pode ser vista como Ato Administrativo, o que lhe permite ser realizada dentro de um juízo de oportunidade e de conveniência alheia a tal autorização.

Em relação à parte metodológica, quanto aos objetivos, este trabalho pode ser classificado como descritivo. Pesquisa bibliográfica com levantamento de dados em legislações e doutrinas pertinentes ao tema, em um contexto de pesquisa nas normas primária e secundárias, perfazem a análise bibliográfica para coleta de dados. Para a análise dos referidos dados, fez-se uso da inferência e da hermenêutica jurídica.

Em continuidade, disserta-se sobre a Polícia Militar, o princípio da legalidade e o princípio da juridicidade, bem como sobre o princípio fundamental à segurança pública (coletiva). Feito isso, promove-se um diálogo relativo aos conceitos de Ato Administrativo e à relevância de seu requisito de forma, seguido de um debate sobre a correlação da busca pessoal e o Ato Administrativo. Finaliza-se, então, com a conclusão obtida com base nesses processos.

## 2 POLÍCIA MILITAR, O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E O PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE

No Brasil, a segurança é exercida pelos órgãos policiais em nível estadual e federal, tendo como finalidade a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Art. 144, *caput*, CF). Cada órgão policial enumerado na Magna Carta tem sua competência definida, variando entre a apuração de infrações penais, o patrulhamento ostensivo visando à preservação da ordem pública em várias vertentes, além de atividades relacionadas à defesa civil (BRASIL, 1988). Nesse aparato de órgãos policiais e suas respectivas atribuições, temos a Polícia Militar, que recebeu do legislador constituinte a nobre missão de ser a “polícia ostensiva” e de atuar visando à “preservação da ordem pública”, conforme o *caput* do Artigo 144, § 5º, da Constituição Federal (CF).

A Ordem Pública, conforme Moreira Neto (1987), é uma situação de convivência pacífica e harmônica da população, ou seja, trata-se de um contexto com ausência de conflitos, em que as condições físicas das pessoas e seus patrimônios estão livre de perigos, o que significa que, nesse cenário, imperam os princípios éticos vigentes na sociedade. Considerando que a Polícia Militar atua na preservação dessa ordem, percebe-se que esse objetivo abrange aspectos tanto preventivos como repressivos, a depender de a finalidade ser a prevenção ou a sua restauração.

A Polícia Militar, quando em sua atividade preventiva, atua sob o manto do Direito Público, pois este “tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo, compondo-se de norma que visa a disciplinar as relações jurídicas em que o Estado aparece como parte” (CARVALHO, 2017, p. 37). Nesse *mister* policial, sempre que ocorrer choque ou conflito de interesses, a vontade da coletividade deve prevalecer sobre a do particular isoladamente considerado. (CARVALHO, 2017).

Um dos ramos do Direito Público é o Direito Administrativo, o qual pode ser compreendido como “o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho” (JUSTEN FILHO, 2011). Portanto, o poder da Polícia Militar na atividade de segurança pública decorre do Direito Administrativo, sendo por isso denominada polícia administrativa (LAURO, 2019).

Nessa seara, tem-se que a segurança pública objetiva “o inefável valor da convivência pacífica e harmoniosa, que exclui a violência nas relações sociais [...]; garante-se a ordem pública contra a ação de seus perturbadores, e garante-se a ordem pública por meio do exercício, pela Administração, do Poder de Polícia” (MOREIRA NETO, 2009, p. 127). Em sentido similar, Araújo (2001) afirma que a manutenção e o restabelecimento da ordem pública são percebidos não apenas por meio das esferas políticas, como também via atividades policiais militares. Complementando, Mazza (2013) explica que a polícia administrativa, quando atua em relação à segurança pública, arvora-se nos ditames do Direito Administrativo.



O Direito Administrativo tem como princípios fundamentais a Indisponibilidade do Interesse Público, de modo que são vedados “ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 186), e o princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado, o qual define que “toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da ‘vontade geral’” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 184).

Sobre a supremacia do interesse público sobre o privado, Bittencourt (2011) ensina que o referido princípio atribui um *status* especial ao Estado frente ao particular”, deixando o Estado, representante do interesse público, mais forte do que o particular, representante do interesse privado, em uma relação jurídica em que o agente público age em nome do Estado. É também por causa dessa supremacia do interesse público que decorre a presunção de legalidade, ou legitimidade, dos atos praticados pelas entidades do Estado, pois “presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei” (DI PIETRO, 2009, p. 198).

Com os atos da Polícia Militar não é diferente. Quando em policiamento, sempre visa-se ao interesse do grupo, da coletividade, nos limites da lei, a observar que qualquer singelo desacordo entre o ato e a lei gera o desvio de sua finalidade pública (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 964). Limites da lei se harmonizam com o princípio da legalidade, este que, segundo Mello (2009), é específico do Estado de Direito, sendo justamente aquele que o qualifica como tal e que lhe dá identidade própria, sendo por isso considerado a base do Regime Jurídico-administrativo. Para Carvalho (2017, p. 66), o “princípio da legalidade decorre da existência do Estado de Direito como uma Pessoa Jurídica responsável por criar o direito, no entanto submissa ao ordenamento jurídico por ela mesmo criado e aplicável a todos os cidadãos”.

Em outra vertente, o princípio da legalidade administrativa é um dos desdobramentos do Estado Democrático de Direito (CF. art. 1º, *caput*), este que também é um princípio fundamental. A Constituição atual inovou quando reuniu, em um mesmo princípio, a base do Estado de Direito, que é a lei em sentido amplo – a qual objetiva a “concretização dos valores humanos, morais e éticos fundamentais” nela consagrados – e a base do Estado Democrático, que é o poder emanado do povo, de forma a concretizar a soberania popular. Assim, tem-se que “O Estado Democrático de Direito, portanto, é o Estado Constitucional submetido à Constituição e aos valores humanos nela consagrados” (CUNHA JUNIOR, 2017. p. 470).

Depreende-se que a interpretação do princípio da legalidade não fica adstrita à subordinação do Estado à lei, devendo abarcar os valores humanos, ao mesmo tempo em que sujeita a atividade administrativa à observância desses mesmos valores e de outros contidos, ou oriundos, da Constituição (MOTTA, 2001), em uma interpretação “coerente, confrontando a norma interpretada com as demais normas do mesmo sistema, com vistas a evitar resultados antagônicos” (CUNHA JUNIOR, 2017, p. 196). Observa-se, então, que a norma pode ser compreendida como produto da interpretação (GRAU, 2021).

Nessa esteira, o princípio da legalidade não pode ser enxergado apenas na lei em sentido estrito, e sim em um “bloco de legalidade”, que inclui outras fontes do direito, como os princípios, os tratados internacionais internalizados e as regras constitucionais (OLIVEIRA, 2019). A evolução hermenêutica transmuda a legalidade, que é estrita para a juridicidade, a qual é ampla, indicando um conceito em que o direito é visto “como um todo, e não mais apenas a lei” (BINENBOJM, 2008, p. 38).

A juridicidade, como visto, é uma evolução do princípio da legalidade. Ela rompe a antiga tradição que ensinava que “*enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*” (MEIRELLES, 1998. p. 85). É, portanto, mais ampla e, por isso, está em melhor sintonia com a necessidade social quando da efetiva aplicação do direito, pois, apesar de se subordinar à Constituição, busca o sentido da norma com base em uma interpretação do sistema jurídico como um todo. Sobre o assunto, precisas são as lições de Barcellar Filho (2013, p. 169):

O princípio da *legalidade* administrativa encontra suporte no art. 37, *caput*, da Constituição, representando a subordinação dos atos administrativos aos ditames da lei em sentido formal, impondo uma exigência de atuação *secundum legem*, ao passo que o princípio da *juridicidade*, igualmente condicionante do agir administrativo, extrai-se de todo o tecido constitucional e do ordenamento jurídico globalmente considerado - aí incluídos os direitos humanos e os princípios constitucionais não expressos - traduzindo-se como o dever de obediência do poder público à integralidade do sistema jurídico.

Em outros termos, o Estado deve obediência à Constituição e também a todo o aparato normativo abaixo dela. Por isso não se interpreta uma lei ou um dispositivo de forma isolada; há de se considerar as normativas correlacionadas ao fato, sopesando princípios, com vista à melhor escolha do direito a ser aplicado ao caso concreto (Artigo 5º, II, § 1º, e Artigo 37, *caput*, ambos da CF). Eros Grau (2002, p. 34), no mesmo sentido, ensina que a “interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele do texto até a Constituição”. Complementa o autor que “um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado algum”. Em outras palavras, “interpretar a norma jurídica significa obter o seu verdadeiro sentido e alcance” (GARCIA, 2012, p.35).

Desse modo, dúvidas não restam quanto à submissão da Administração Pública aos ditames das normas jurídicas, entendendo, aqui, normas jurídicas como todo o aparato normativo disponível a ser aplicado ao caso posto em análise e que vise a algum interesse público imediato, tendo como filtro interpretativo a Constituição. Importante pontuar que, em determinadas situações, a lei em sentido estrito deve imperar, a exemplo de quando se trata de direito sancionador à vista dos valores postos em jogo (MOTTA, 2007). Percebe-se que não é tão simples o trabalho de interpretar, sendo esse labor “[...] *uma operação mental que acompanha o processo de aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior*” (KELSEN, 1994, p. 215), *de um universo normativo para o caso in concreto, em*



*que o resultado do trabalho interpretativo visará a um bem comum, a uma finalidade e a valores relativos à realidade social, podendo-se dizer, assim, que a norma jurídica é teleológica (GUSMÃO, 1960, p. 134).*

### **3 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA (COLETIVA)**

Os direitos fundamentais podem ser compreendidos como direitos universais inerentes a toda pessoa, com vista a preservar sua dignidade humana pelo simples fato de ser um ser humano em um universo em que uma norma superior o liga a outras pessoas (FERRAJOLI, 2004). Em sentido complementar, Cunha Júnior (2008, p. 573) define que os direitos fundamentais:

(...) são todas aquelas posições jurídicas favoráveis às pessoas que explicitam, direta ou indiretamente, o princípio da dignidade humana, que se encontram reconhecidas no teto da Constituição formal (fundamentalidade formal) ou que, por seu conteúdo e importância, são admitidas e equiparadas, pela própria Constituição, aos direitos que esta formalmente reconhece, embora dela não façam parte (fundamentalidade material).

Em nosso ordenamento, os direitos fundamentais vêm escampados na Constituição Federal (CF), em seu Título II, a saber, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, “dispondo-o como gênero ou categoria genérica que abrange todas as espécies de direitos, sejam eles referentes às liberdades, à igualdade e à solidariedade, ou em especial e designadamente, os direitos civis individuais e coletivos [...]” (CUNHA JUNIOR, 2017, p. 492).

Trafegando pela norma superior, isto é, pelo título em destaque, percebe-se que seus capítulos estão dispostos da seguinte forma: Direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I, Art. 5º, CF); Direitos sociais (Capítulo II, Art. 6º ao art. 11, CF); Direitos da nacionalidade (Capítulo III, Art. 12 e Art. 13, CF); Direitos políticos (Capítulo IV, do Art. 14 ao Art. 16, CF) (BRASIL, 1988).

Cabe mencionar, neste ponto, que “Preliminarmente, é preciso esclarecer que os direitos fundamentais não passam de direitos humanos positivados nas constituições estatais. Nessa perspectiva, há forte tendência na doutrina, à qual aderimos [...]” (CUNHA JUNIOR, 2017, p. 493). Segundo o mencionado, a segurança pública, ao lado da vida, da liberdade, da igualdade e da propriedade, são direitos fundamentais consagrados na Magna Carta, ao tempo em que a segurança ainda ostentar o *status* de direito social, sendo também um dos objetivos da Constituição, conforme extrai-se de seu preâmbulo (BRASIL, 1988).

Depreende-se que a celeuma posta em debate, motivada pelo voto do Relator, o Ministro Rogério Schietti Cruz, no RHC nº 158580/BA, dá-se em relação ao aparente conflito entre os direitos fundamentais, pois uma das principais razões apresentadas para que sejam exigidos elementos sólidos, objetivos e concretos para a realização de busca pessoal é “evitar o uso excessivo desse expediente e,

por consequência, a restrição desnecessária e abusiva dos direitos fundamentais à intimidade, à privacidade e à liberdade (art. 5º, caput, e X, da Constituição Federal) [...]”. Aponta-se que, *in concreto*, o direito fundamental, que aparentemente conflita com os direitos referidos, é o da segurança individual ou pública. Infere-se que, conforme a dogmática apresentada, também se adjetiva como direito fundamental a segurança pública, pois não “há divergência sobre a condição de direito fundamental do direito à segurança pública” (SANTIN, 2004, p.80).

Pontua-se que, além de ser um direito fundamental, a segurança pública também faz parte dos Direitos Humanos, de modo a ser concretizada por políticas e pela adequação dos organismos policiais conforme enumeração constitucional (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948). Não é à toa que ao Estado cabe a função-dever de garantidor da segurança coletiva, ao mesmo tempo em quem se distribuiu a responsabilidade por ela a todos (art. 144, *caput*. CF).

No cenário apresentado, agora tratando dos valores das normas constitucionais, os direitos fundamentais não dependem de atuação legislativa ou judicial para produzirem efeitos, visto que sua aplicabilidade é imediata, plena e garantida a todos os “brasileiros e aos estrangeiros residentes no País”, conforme assegura a Carta Política (BRASIL, 1988).

Nessa dinâmica, não é muito pensar que, se o Estado tem a obrigação de tutelar a segurança coletiva, deve ter, e pode usar à plenitude, os meios materiais e normativos para este fim. Com esse sentido em perspectiva, é importante destacar a teoria dos poderes implícitos, que teve origem na Suprema Corte dos Estados Unidos da América (EUA): “Conforme a Teoria dos Poderes Implícitos, os poderes do ente não se exaurem nos poderes expressamente previstos no texto constitucional” (BARBOSA, 2020).

*Mutatis mutandis*, a referida teoria encontra-se em harmonia com o princípio da juridicidade, e o raciocínio para o debate será no sentido de que, se a Constituição ordenou ao Estado a manutenção da segurança coletiva, elegendo esse elemento como direito fundamental do âmbito social, além de fazer parte do rol de Direitos Humanos, implicitamente concede, também, os meios necessários para se atingir a consagração desse direito, buscando a satisfação normativa em uma interpretação ampla, de modo que não pode ocorrer sua supressão em qualquer sentido. Corroborando nesse aspecto, o Artigo 5º, § 1º, da CF traz que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, como é o caso do direito à segurança pública.

No Brasil, há aguda doutrina no sentido da imediata aplicabilidade dos direitos fundamentais, a exemplo de Cunha Junior (2017, p. 568), que, comentando sobre as discussões que ocorreram no ceio da Assembleia Nacional Constituinte referente à emenda à Constituição que culminou com a redação do atual Artigo 5º, §1º, da CF, cita a fala do deputado Ulysses Guimarães sobre o texto em questão: “(...) objetiva expungir qualquer dúvida sobre o texto. Não é necessário lei complementar para que a sua aplicabilidade seja garantida. É isso que querem os autores da proposta”. Cunha Junior continua, desta vez citando a fala do deputado Gastone Righi, um dos autores da referida emenda em questão,

asseverando que: “Aliás, que nem se justificaria que os direitos e garantias desta Constituição tivessem aplicação apenas quando a lei complementar os regulamentasse”.

Forçoso concluir que o direito fundamental à segurança pública é norma de eficácia plena, direta e integral, que, desde sua entrada em vigor, indica efeito direto e imediato sobre a matéria que lhes constitui objeto, pois sua normatividade não depende de integração legislativa (CUNHA JUNIOR, 2017).

No mesmo debate, o Artigo 5º da Constituição Federal, em seu segundo parágrafo, traz que os direitos e as garantias expressos na “Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Para essa discussão, é importante trazer os ensinamentos de Moras (2004, p.58), para quem:

O Estado passa a ser operador de um direito que já não é *lei* (porque perde seus atributos de coerência e unidade), senão ordenamento jurídico aberto, no qual os direitos fundamentais do homem em face do próprio Estado estão definidos e garantidos por ordenamentos jurídicos internacionais que obrigam ao Estado tanto nacional como internacionalmente.

Nessa dinâmica, além da compreensão pela aplicabilidade imediata e plena do direito à segurança coletiva, esse direito ainda tem envergadura supralegal, pois, em síntese, os tratados internacionais de direitos humanos internalizados sem alcançar o quórum previsto no § 3º do Art. 5º da CF possuem o *status* de norma supralegal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 466.343 RE 349.703. Ou seja, estão abaixo da Constituição, mas acima de toda legislação infraconstitucional.

Como normas supralegais internacionalizadas no Brasil tem-se o Pacto Internacional sobre Direitos Civis (Dec. 592/92) e o Pacto de São José da Costa Rica (Dec. 678/92), que trazem:

#### **Pacto Internacional Sobre Direitos Civis**

ARTIGO 12.3. Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.

#### **Pacto de São José da Costa Rica**

ARTIGO 22. 3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

Como se vê, ambos os tratados, apesar de protegerem com intensidade direitos como a liberdade de locomoção e a intimidade, não permitem que tais direitos sejam objeto de restrições à atuação estatal

quando esta for no sentido de proteger a ordem pública e a segurança das demais pessoas (Dec. 592/92), prevenindo ou reprimindo a ocorrência da infração penal (Dec. 678/92).

Exposto o raciocínio, asseverado fica que a fundada suspeita exigida para justificar a busca pessoal sem autorização judicial, conforme Artigo 244 do CPP, deve ser enxergada via juízo de ponderação entre os direitos envolvidos, não apenas por um lado ou como verdade absoluta alheia às outras normas. Isso porque nenhuma lei se interpreta por tiras, por fragmentos isolados (CUNHA JUNIOR, 2017).

Nesse sentido, há que se considerar que este instituto da fundada suspeita, apesar de válido, prende-se à seara penal, pois, além de estar contido no CPP, em seu Título VII, que trata Da Prova, ainda se amarra à ideia de que a “pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito [...]”. Contudo, a referida norma processual, em nenhum momento – repete-se, em nenhum momento – proíbe a utilização da busca pessoal sob o viés da manutenção da ordem pública, ainda que alheia à autorização judicial e interna aos aspectos de Direito Administrativo (BRASIL, 1941).

Ressalta-se que todos têm uma parcela de responsabilidade para com a segurança pública (Art. 144, *caput*, CF), devendo se dispor ao interesse coletivo, diga-se, ao seu próprio interesse. Compreende-se que é dever do agente se submeter à busca pessoal, sem ordem judicial e com efetuação promovida pela Polícia Militar, pois isso faz parte de sua parcela de responsabilidade para com “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). É claro, porém, que isso deve ser feito em uma conjuntura em que não exista excesso de qualquer natureza por parte da polícia quanto a macular a atividade administrativa defendida.

Aponta-se que a busca pessoal, sem autorização judicial, praticada pela Polícia Militar, ancora-se nos ditames de Direito Público Administrativo, com destaque para sua supremacia, sua presunção de legitimidade e sua finalidade de interesse coletivo, escudado nos preceitos dos direitos fundamental e humano, cuja aplicabilidade deve sempre plena e imediata (BRASIL, 1988).

#### **4 O ATO ADMINISTRATIVO E A IRRELEVÂNCIA DE SUA FORMA**

De forma preliminar, depreende-se compreender que a Administração Pública se refere a um conjunto de órgãos públicos e agentes estatais no exercício da função pública, decorrentes de qualquer dos poderes constituídos, tendo como tarefas precípua o “poder de polícia, a preservação de serviços públicos, a regulação de atividades de interesse público e o fomento de atividades privadas e o controle da atuação do Estado” (CUNHA JUNIOR, 2017, p. 36).

Para instrumentalizar a função pública, ao ente público é concedido Poderes Administrativos, cuja prerrogativa de uso deve ser exercida em busca do benefício da coletividade. Sem esses poderes,

o ente público teria sérias dificuldades em alcançar seu objetivo (CARVALHO, 2017). A saber, “A doutrina moderna costuma apontar 4 (quatro) espécies de poderes a serem exercidos pela administração Pública, quais sejam, o Poder Normativo (ou Regulamentar), o Poder Disciplinar, o Poder Hierárquico e o Poder de Polícia (CARVALHO, 2017, p. 124). Interessa-nos, aqui, este último.

O Poder de Polícia decorre da Supremacia do Interesse Público sobre o privado quanto ao atendimento do interesse coletivo, podendo estipular restrições ao exercício de direitos individuais e até à propriedade, “aplicando-se a todos os particulares, sem a necessidade de demonstração de qualquer vínculo de natureza especial” (CARVALHO, 2017, p. 132). Fernanda Marinela (2012), por sua vez, entende o Poder de Polícia como uma atividade da Administração Pública que tem por base a supremacia geral, condicionando direitos por meios de atos normativos como as fiscalizações preventivas e as repressivas.

Para materializar o exercício do Poder de Polícia, ou seja, para manifestar sua vontade (finalidade pública), a Administração Pública se vale do Ato Administrativo, que, segundo Meirelles (2010), é “toda manifestação de vontade da Administração Pública, quando age nesta qualidade e de forma unilateral, com a finalidade pública imediata de adquirir; resguardar; transferir; modificar; extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”. Medauar (2000, p. 159) ensina outro conceito para o referido ato, dispondo-o como sendo “um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade”.

No mesmo sentido, pode-se conceituar o Ato Administrativo como a personificação da vontade da Administração Pública, a qual necessita de requisitos para sua existência, sendo eles competência, forma, finalidade, motivo e objeto (Art. 2º, Lei 4.717/65). Existindo, os atos administrativos precisam de prerrogativas do poder público, decorrentes de sua supremacia sobre o interesse privado, para que possam ser executados, sendo essas prerrogativas, ou atributos, a presunção de veracidade, presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade, autoexecutoriedade e tipicidade (CARVALHO, 2017).

No contexto, essa manifestação de vontade do Estado – isto é, o Ato Administrativo – pode vir à realidade fática de várias formas. Sendo a forma um de seus requisitos, em regra vinculado, deve-se previamente definir pela norma modelo de exteriorização, a exemplo do decreto, da resolução, do parecer, da portaria, dentre outros, podendo, inclusive, existir mais de uma forma prevista para o mesmo ato, quando diante das hipóteses de discricionariedade (DI PIETRO, 2006). Carvalho Filho (2015 p. 112) diz que a forma é tão importante ao Ato Administrativo que “sem sua presença, o ato (diga-se qualquer ato que vise a produção de efeitos) sequer completa o ciclo de existência”.

Por uma questão de lógica, a doutrina não firma entendimento pacífico sobre o elemento forma ser classificado como sempre vinculado, até porque foge à razoabilidade pensar que toda manifestação de vontade da Administração Pública pode ter uma forma previamente definida. Nesse

sentido, conforme observa Carvalho Filho (2018), há entendimentos pela eventual desnecessidade da forma como pressuposto de validade do Ato Administrativo, acordante, inclusive, que dispõe a lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, para a qual “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir” (Art. 22, *caput*, da Lei 9.784/99).

Pode-se inferir que a forma não configura a essência do Ato Administrativo e que sua ausência não macula sua finalidade estatal, sendo tão somente o instrumento necessário para que a conduta administrativa alcance os seus objetivos (CARVALHO, 2017). Na ausência de forma pré-definida para o Ato Administrativo, não se permite interpretação reducionista, pelo contrário, a solução é pelo princípio da juridicidade, já definido alhures, atento a todo ordenamento jurídico que possa ser aplicado à satisfação do interesse público concreto (MOTTA, 2007). Sequer, por exemplo, nos processos de uma forma geral, e no processo penal em específico, em que imperam inúmeras garantias ao réu, a ausência de forma ou sua não observação, por si só, possui o condão de invalidar o feito, a não ser quando esta irregularidade “constitua elemento essencial do ato”, conforme Artigo 564, IV, do Código de Processo Penal (CPP).

Sob o presente espaço teórico, por onde orbita o objeto deste trabalho, a busca pessoal praticada pela Polícia Militar, em contexto de necessidade de atividades preventivas que busque a preservação da ordem pública, teria como forma aquela trazida pelos Manuais de Técnicas Gerais de Policiamento (TGP), ou pelos compêndios de Procedimento Operacional Padrão (POP), documento esse diferenciado para cada órgão policial.

De forma a exemplificar, a Polícia Militar do Estado de Mato Grosso PM/MT tem, em seu Manual de Procedimento Operacional Padrão (POP PM/MT), as sequências de ações – forma do ato – a serem realizadas durante uma busca pessoal. Para melhor visualização, segue a referida sequência (POP PM/MT, 2009, p. 88):

[...]

3. Adotar a seguinte sequência:

- a. Antes do contato físico com a pessoa a ser revistada, o policial encarregado fará a busca pessoal na pessoa que estiver do lado oposto ao 1º homem.
- b. O policial encarregado da busca deve corrigir detalhes do posicionamento do indivíduo (posição das mãos, dedos entrelaçados e/ou abertura de perna); determinar tantas quantas vezes forem necessárias **“ABRA MAIS AS PERNAS!”**, a fim de que o abordado fique desconfortavelmente e sem equilíbrio;
- c. Posicionar-se firmemente, de forma que o lado da arma sempre seja o mais distante da pessoa revistada, ou seja, se destro - pé esquerdo à frente ou vice-versa;
- d. Segurar firmemente, durante toda busca pessoal, as mãos com os dedos cruzados da pessoa a ser submetida à busca pessoal;
- e. Caso tenha mais de uma pessoa abordada o policial deverá determinar que o revistado dê um passo atrás;
- f. Antes de iniciar a busca pessoal, o policial deve indagar ao revistado: **“O(A) SENHOR(A) ESTÁ ARMADO(A)?”**;
- g. Escolher primeiro o lado a ser revistado, executando na seguinte sequência: cintura (frente e atrás), virilha, parte interna da perna até o tornozelo, parte externa da perna até o

abdômem, peito, costas, ombro, axila, braço, trocar a mão que segura o revistado e iniciar o outro lado e cobertura;

h. Caso o abordado esboce reação, o policial encarregado da busca deve empurrá-lo para frente ao mesmo tempo em que se afasta e o 1º homem inicia novamente a verbalização;

i. Em se tratando de pessoa em **Fundada Suspeita**, após posicioná-lo na calçada de frente para rua, determinará que retire o capacete, um de cada vez para serem revistados; que mostre as mãos; abra a boca (se necessário); retire os pertences dos bolsos, confirmando se ficaram vazios. Determinará que o suspeito abra sua carteira para verificar se há algum entorpecente;

j. **Caso seja detectado algum objeto ilícito** (entorpecente, munições, petrechos para uso de drogas, etc), **durante a busca pessoal, o policial determina que deite(m) no chão ou fique(m) de joelhos, a fim de que seja(m) algemado(s)** (vide POP 102);

k. **Para os casos de objetos que possa ser usados contra a guarnição (arma de fogo ou outros), o policial, que realiza a busca verbaliza: “ELEMENTO ARMADO!” desarmando-o, desde que não ofereça risco à guarnição**, agindo conforme item anterior;

l. **Após ao algemamento o policial fará a busca pessoal, segurando as algemas pela corrente;**

m. **Realizar busca pessoal minuciosa (se necessário);**

[...]

Pela construção apresentada, percebe-se que o Ato Administrativo não depende de forma rígida como pressuposto de validade, idêntico ao que acontece na instrumentalidade das formas, em que “o aspecto formal do ato cede passo a sentido teleológico, e o *modus faciendi* à *causa finalis* (MARQUES, 1998, p. 505).

## 5 O ATO ADMINISTRATIVO DA BUSCA PESSOAL EFETUADA PELA POLÍCIA MILITAR

A abordagem policial e a busca pessoal são ferramentas postas ao serviço da Polícia Militar, as quais, por vezes, vêm a colidir com esferas de outros direitos e garantias individuais, causando conflitos jurídicos que, por outras vezes, deságuam negativamente na atividade policial, a exemplo da decisão judicial que motivou o presente ensaio (RHC nº 158580/BA).

Uma possível "saída jurídica" para o problema apresentado, de modo a respaldar o ato de busca pessoal sem amparo judicial, arvorado no presente estudo, seria passar a compreendê-lo como um Ato Administrativo. Dentre os vários motivos possíveis para justificar a convicção, tem-se que as polícias, de uma forma geral, e a Polícia Militar em especial, possuem atribuições administrativas e sempre atuam visando ao interesse público, de maneira que esse Ato Administrativo da abordagem policial e da busca pessoal, nesta visão, e dentro da razoabilidade, da proporcionalidade e da limitação imposta pela norma, passariam a gozar de todos os atributos devidos, especialmente o da legitimidade e o da presunção de veracidade (MEIRELLES, 2012).

É cediço que todo Ato Administrativo, para que seja normativamente válido, deve se curvar aos requisitos necessários para que, então, detenha a força devida, proporcionada por seus atributos, para

poder valer-se e prevalecer quando em conflito com outros direitos individuais, arvorado na supremacia do interesse público sobre o privado (MADAUAR, 2017).

Conforme já esclarecido, a segurança pública goza de especial interesse público, tendo como um de seus órgãos a Polícia Militar, por força do mandamento constitucional (Art. 144, CF). Sendo essa essencialmente a polícia administrativa do Estado (SOUZA, 2003), seus atos atributivos, derivados do Poder de Polícia, são sempre usados em nome da manifestação de vontade da Administração Pública e voltados para promoção da paz social (SOUZA, 2003).

Acredita-se que o interesse público se inclina para o lado da prevenção do crime através de uma fiscalização de polícia que se traduza em várias ações policiais, dentre as quais a busca pessoal, que, vista como um Ato Administrativo, estará escudada pelos atributos da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade (CARVALHO, 2017).

Não há espaço, conforme construído, para se prender à estrita legalidade quando se fala em abordagem policial e busca pessoal, de modo a cobrar-se com valor dogmático a malfadada fundada suspeita. Pelo esclarecido, a existência da fundada suspeita também justifica a busca pessoal sem ordem judicial (Art. 244, CPP), mas não pode ser vista como a única justificativa válida nesses casos, principalmente se considerarmos que “a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito — a Constituição — no seu todo” (GRAU, 2006. p. 231).

*Ad argumentandum tantum*, entender a abordagem policial e a busca pessoal como um Ato Administrativo é leitura que se ancora no texto constitucional, no contexto da finalidade pública aqui defendido, o qual está contido no Artigo 144 da CF, bem como nas normas supralegais já apresentadas, sob a égide do princípio da juridicidade. Avista-se que, assim, afastar-se-ia o pensamento de que a busca pessoal estaria ligada apenas e tão somente à estrita esfera penal e nada mais. Isso seria, portanto, incorreto e fora da realidade e da necessidade social.

Dessa forma, deduz-se que a busca pessoal é gênero com duas espécies, a busca com caráter processual e a busca com objetivos preventivos. A busca pessoal processual tem seu tronco no Artigo 244 do CPP, em um contexto de Direito Penal; já a busca preventiva tem sua base no Direito Administrativo, conforme se extrai do Artigo 144 da CF (ASSIS, 2007). De acordo com a mesma acepção são as lições de Nassaro (2004):

De acordo com o momento em que é realizada, bem como a sua finalidade, a busca pessoal possuirá caráter preventivo ou processual. Antes da efetiva constatação da prática delituosa, ela é procedida por iniciativa de autoridade policial competente e constitui ato legitimado pelo exercício do poder de polícia, na esfera de atuação da Administração Pública, com objetivo preventivo (busca pessoal preventiva). Realizada após a prática, ou em seguida à constatação da prática criminosa, ainda que na seqüência da busca preventiva, tenciona atender ao interesse processual (busca pessoal processual), para a obtenção de objetos necessários ou relevantes à prova de infração, ou à defesa do réu [...]. (*in*)



A título de exemplo, a ideia em questão já é aplicada em vários outros ramos do serviço público sob o respaldo do Poder de Polícia, em especial em situações que atingem o cidadão de uma forma, talvez, mais intensa do que a de uma simples busca pessoal, ao tempo em que predomina uma singular força normativa sobre tais fatos, a ponto de a ausência de questionamento ser algo normal, como ocorrem com as multas de trânsito feitas até mesmo sem abordagem (BRASIL, 1997).

No mesmo sentido, tem-se a Vigilância Sanitária, que pode abordar, fiscalizar e até “fechar” um comércio, em contraponto a vários direitos particulares, mas em prestígio ao interesse coletivo, dentre tantos outros (BRASIL, 2002). Nesse cenário, prestigiando-se com intensidade a força do interesse público e de sua supremacia, tem-se a desapropriação de imóvel privado visando à qualquer finalidade pública, fato que ocorrerá “independentemente do interesse do proprietário, restringindo seus direitos à percepção de uma indenização [...]” CARVALHO, 2017, p. 37).

Ora, tais atos administrativos não são questionados, ao menos não tão intensamente quanto a busca pessoal efetuada pela Polícia Militar. Uma simples restrição momentânea de locomoção, pautada no interesse público, e sem excessos não deveria causar celeuma alguma. Não estar-se-á defender abusos de qualquer ordem, e sim a correta interpretação do ordenamento jurídico do Estado, a justificar a busca pessoal debatida na perspectiva dos fins impostos e propostos por esse mesmo ordenamento, sendo estes, *in casu*, a prevenção de ilícitos de qualquer natureza e a manutenção da ordem pública (BRASIL, 1988).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As atribuições constitucionais da Polícia Militar são a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Por isso, as interpretações jurídicas, quando visam a justificar as atividades policiais, devem-se caminhar no sentido de se atingir a vontade da norma, o fim buscado pela legislação, pois ela possui relação íntima com o interesse coletivo, devendo, portanto, ser vista como Ato Administrativo em toda sua plenitude. Nessa condição, qualquer interpretação deve observar no mínimo três pressupostos, sendo eles a desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados, a presunção de legitimidade dos Atos da Administração e a necessidade de poderes discricionários para a Administração atender ao interesse público.

Nesse compreender, o direito à segurança pública, que é um desdobramento das infinitas possibilidades da finalidade pública, possui aplicabilidade, além de imediata, plena, pois, ademais de ser um direito fundamental, faz parte dos direitos humanos, e, caso não seja cultivado, pode-se criar situações que venham a atingir outros direitos fundamentais de maior envergadura, como a vida. Com essa visão, deve o aplicador do direito, nas decisões que tomar, não apenas reproduzir, mas priorizar

direitos fundamentais de cunho coletivo, evidentemente retido pelos princípios jurídicos inerentes, com base em hermenêutica que privilegia a juridicidade.

Como visto, o estudo respondeu o problema proposto – a busca pessoal, sem autorização judicial e efetuada pela Polícia Militar no contexto de uma abordagem policial, possui apenas a fundada suspeita como requisito de autorização e validade? – por meio da inferência de que os dados normativos levantados, inclusive os de envergadura constitucional e supralegal, apontam no sentido de ser possível uma interpretação de natureza ampla, conforme o princípio da juridicidade, o que permite a visualização da abordagem policial e da busca pessoal como um ato administrativo.

Portanto, das 02 (duas) hipóteses levantadas, apenas uma foi confirmada, inferindo que a busca pessoal pode, de fato, ser interpretada como um Ato Administrativo a ser realizado dentro de um juízo de oportunidade e conveniência, ainda que alheia à autorização judicial, sustentada em uma leitura que privilegia o princípio da juridicidade.

Ancorado no presente estudo, esta pesquisa contribui para mostrar uma variável que, além de possível, encontra-se mais alinhada às normas superiores, à moderna interpretação e às necessidades sociais, destacando-se, ainda, que o resultado aqui obtido se propõe à máxima efetividade da segurança pública, sem querer sobrepor direitos e garantias fundamentais, apenas apontando uma outra forma de ponderar os princípios em debate.

Não se pretende, com este trabalho, encerrar a discussão sobre as razões que possam justificar a busca pessoal realizada pela Polícia Militar sem respaldo do Poder Judiciário. Ao contrário, perquire-se fomentar necessárias discussões sobre o tema, de maneira à estimular pesquisas que contemplem a atividade policial.



## REFERÊNCIAS

ASSIS, José Wilson Gomes de. Operações tipo blitz e buscas pessoais coletivas: as ações preventivas da Polícia Militar e a sua legalidade. 2007. Disponível em:

<https://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/operacoesblitz.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2022.

BARBOSA, Guilherme Machado. **O caso McCulloch vs Maryland**. Disponível em:

<https://advogadosduartebarboza.jusbrasil.com.br/artigos/887591441/o-caso-mcculloch-vs-maryland>. Acesso em 19 de fevereiro de 2022.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo administrativo disciplinar. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de Avanços e Retrocesso. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)** nº 13. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público. 2008. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em 25 de abril de 2022.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.685-8. Distrito Federal. **Ementário nº 2241-2**. Diário da Justiça de 10 de agosto de 2006. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>. Acesso em 25 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Decreto Lei nº. 3.689 de 03 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm). Acesso em 01 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Decreto Lei nº 1.001 de 21 de outubro de 1969. **Código de Processo Penal Militar**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1002.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm). Acesso em 01 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Habeas Corpus nº 158580-BA**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1473947951/recurso-ordinario-em-habeas-corpus-rhc-158580-ba-2021-0403609-0/inteiro-teor-1473948023>. Acesso em 30 de abril de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, MATHEUS – **Manual de Direito Administrativo**. Bahia: Juspodivm, 4º ed. 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. UNIÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 1948. Disponível em:

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf).

Acesso em 30 de maio de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. Tradução para o espanhol: Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madri: Editorial Trotta, 2004.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Método, 2012.

GUSMÃO, Paulo Dourado. **Introdução à Ciência do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

JESUS, Damásio E. de. A questão do desarmamento. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 319, 22 maio 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5209>. Acesso em 25 de outubro de 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

LAURO, Eleandro José. **A Atuação do Poder de Polícia**. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-atuacao-do-poder-de-policia/>.

Acesso em 09 jun. 2022.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: [s.n.], 2010.

MADAUAR, Odette. **O Direito Administrativo em Evolução**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.



MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói: Impetus, 6. ed. 2012.

MARTINS, Flávia Bahia. **Direito Constitucional**. Niterói: Impetus, 2. ed. 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de – **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 26. ed. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direitos fundamentais e armas de fogo**. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/17173/direitos-fundamentais-e-armas-de-fogo>. Acesso em 03 de abril de 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo. Malheiros Editores. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAS, Juan M. González. **Los tratados de derechos humanos y su incidencia en el Derecho Administrativo argentino**. Documentación Administrativa, n. 267-268, 2004.

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NASSARI, Adilson Luís Franco. **A busca pessoal preventiva e a busca pessoal processual**. Revista A Força Policial, São Paulo, nº 45, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 7. ed., São Paulo: Método, 2019.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

ROCHA, JOSÉ CLÁUDIO. **O direito positivo brasileiro e as demandas sociais**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22595/o-direito-positivo-brasileiroeas-demandas-sociais>. Acesso em 16 abr. 2020. Acesso em 05 de maio de 2022.

SOUZA, Renato Vieira de. **Do Exército Estadual à Polícia de Resultados: crises e mudança de paradigma na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2000)**. 317f. [Dissertação de Mestrado em Administração Pública apresentada à Fundação João Pinheiro]. Belo Horizonte: 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=57039&codUsuario=0>. Acesso em 01 de maio de 2022.



## MEMÓRIA DO 11 DE SETEMBRO EM ÉPOCA DA NOVA HISTÓRIA DA (IN) SEGURANÇA ESTADUNIDENSE

*Sthefan Bravin Ponche \**  
*Jacqueline Pilger Effgen \*\**

**RESUMO:** Este trabalho por meio da Análise do Discurso francófona pretende demonstrar como os elementos discursivos, em especial História e Memória, estão presentes no gênero textual capa de revista – Época - Editora Globo, cuja temática está atrelada ao atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, ponto marcante na (In)Segurança Nacional estadunidense, uma vez que 2021 foi o ano da segunda década em que a população americana rememorou o acontecido em seu território. Isto quer dizer que a pesquisa se justifica pelos efeitos de sentido atravessados pela história e pela memória de um povo em que a mídia se vale do discurso imiscuído com o lucro a fim de manter os ditames do capital sem demonstrar na edição publicada por Época que a Segurança Nacional de um dos países mais beligerantes do globo possui limitações. Ademais, esse objeto traz reflexões à luz da sociedade moderna quanto às consequências que o crime mediante terror provoca na coletividade. O estudo, em sua maior parte, ancora-se em Michel Foucault quando propulsiona elementos basilares do plano teórico-metodológico estudados pelo filósofo à medida em que se vai descrevendo e interpretando nuances encontradas nessa tipologia textual; isso sem esquecer autores como Burke, Gregolin, Certeau, Rago, entre outros, os quais trazem desdobramentos indispensáveis ao estudo, tal como o da Nova História e a (In)Segurança Mundial. Quanto aos resultados alcançados, a pesquisa revela a importância que a Análise do Discurso insere aos estudos dos gêneros textuais e como a mídia explora a História e a Memória como elementos mercadológicos em âmbito da (in)segurança estadunidense.

**Palavras-chave:** Análise do discurso; história e memória; mídia; Sociedade; Segurança estadunidense.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15.183>

Recebido em 13 de junho de 2022.

Aprovado em 15 de abril de 2023

\* Polícia Militar do Estado do Tocantins. <http://lattes.cnpq.br/9340014555329873>

\*\* Instituto Federal do Tocantins (IFTO). <http://lattes.cnpq.br/4058162822900182>



## MEMORY OF SEPTEMBER 11TH A ÉPOCA OF NEW HISTORY OF (IN) SECURITY AMERICAN

**ABSTRACT:** This work, through Francophone Discourse Analysis, aims to demonstrate how discursive elements, especially History and Memory, are present in the textual genre of the magazine cover – *Época* - Editora Globo, whose theme is linked to the terrorist attack of September 11, 2001, notable point in American National (In)Security unfolds, since 2021 was the year of the second decade in which the American population remembered what happened on their territory. This means that the research is justified by the effects of meaning permeated by the history and memory of a people in which the media uses discourse mixed with profit in order to maintain the dictates of capital without demonstrating in the edition published by *Época* that the National Security of one of the most belligerent countries in the world has limitations. Furthermore, this object brings reflections to the light of modern society regarding the consequences that crime through terror causes in the community. The study, for the most part, is anchored in Michel Foucault when it promotes basic elements of the theoretical-methodological plan studied by the philosopher as it describes and interprets nuances found in this textual typology; without forgetting authors such as Burke, Gregolin, Certeau, Rago, among others, who bring essential developments to the study, such as New History and National (In)Security. As for the results achieved, the research reveals the importance that Discourse Analysis places on studies of textual genres and how the media explores History and Memory as marketing elements within the scope of American (in)security.

**Keywords:** Discourse analysis; history and memory; media; society; american security.

## 1 INTRODUÇÃO

**A**presentar por meio da Análise do Discurso de linha francesa, doravante AD, como a *mídia impressa*<sup>2</sup> brasileira, mais especificamente a *Revista Época*, vale-se dos elementos discursivos *História e Memória* no gênero textual capa de revista para estabelecer nuances alimentadas pelo capital internacional cuja temática é/foi o atentado às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 e cuja aderência da temática vincula-se à segurança econômica e mundial é o propósito dessa pesquisa.

Em outras palavras, o estudo volta as atenções para a Análise do Discurso francesa e para o gênero capa de revista de duas edições da *Revista Época* a fim de comprovar a regularidade da temática – *Época* Edição Extra de 12 de Setembro de 2001, ano IV, editora Globo e da edição de 5 de setembro de 2011, ISSN 14156494 - cujos elementos discursivos *História e Memória* se fazem presentes nos *corpora*<sup>3</sup>. Ademais, o aparato teórico-metodológico do filósofo francês Michel Foucault ancora o estudo, devido ao terreno fecundo que a AD proporciona e adere as outras áreas do conhecimento, em meio as produções desenvolvidas pelo autor. Em outras expressões, teve-se em setembro de 2021 mais uma década do significativo ataque terrorista que as Américas registraram na modernidade; por conseguinte, o panorama histórico, a memória coletiva de uma das nações mais beligerantes do mundo e o capital internacional surgem como componentes de análise para esse estudo. Isso sem levar em conta elementos da segurança americana em um panorama macro para os crimes mediante terror.

A quem interessa ir à *História* e reavivar a *Memória* de um povo quanto a essa catástrofe oriunda da (in)segurança revelada pelo crime mediante terror contra a população estadunidense?

Neste ínterim, o objetivo desse trabalho vislumbra também como o capital financeiro internacional, por meio da mídia, vale-se da regularidade do acontecimento histórico para dele se alimentar através da *História* e do que permeia a *Memória* do povo estadunidense. Seria uma espécie de “autoflagelo” que a mídia realiza em prol do lucro.

O estudo se justifica por seguir a ruptura linear em que a história foi contada em sua maior parte no século XX pela grande mídia a fim de não permitir a reflexão libertadora; tendo, assim, o foco na “Nova História que é a história escrita como uma reação deliberada contra o ‘paradigma’ tradicional, aquele termo útil, embora impreciso, posto em circulação pelo historiador de ciência americano Thomas Kuhn” (BURKE, 1992, p.2). Ademais, a temática permite diálogo síncrono com a (In)Segurança dos Estados Unidos da América, uma vez que o atentado contra as torres gêmeas de Nova Iorque em 11

---

<sup>2</sup> Ainda que desde o dia 28 de maio de 2021 a *Revista Época* tenha sido incorporada ao site de notícias o GLOBO, e tenha cessado sua publicação impressa, esta pesquisa há de considerar o termo *mídia impressa* como elemento real da história comunicativa brasileira e também como respeito ao que este periódico serviu as ciências da linguagem – a Linguística em especial - como elemento norteador de pesquisas como esta que por hora se apresenta. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/grupo-globo-decide-acabar-com-revista-epoca/>> Acesso em: 13 de jun de 2021.

<sup>3</sup> Corpora – Plural de *Corpus*, elementos de análises que serão estudados ao longo da pesquisa.



de setembro de 2001 apresenta fragilidade desde que se utilize os elementos de ataque e de análise corretos contra alvos errados.

Ante isso, tem-se no trabalho a convergência, ou melhor, uma singularidade nostálgica por ser a Análise do Discurso, assim como a *Nova História* oriundos da França e a importância de trazer à baila reflexões que Foucault deixa para o século XXI e seguintes ao que tange aos elementos discursivos, entre outros, *História e Memória*, nos *corpora* em tela, assim como pontos de convergência com sua obra *Segurança, Território e População*.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Inicia-se o arcabouço teórico com o seguinte ensinamento de Maria do Rosário Gregolin sobre o pensamento foucaultiano sobre a (*Nova*) *História*, vide:

A obra de Foucault estabelece uma profunda relação crítica com a História, a partir de Nietzsche e das teses da chamada “Nova História”. Desde os primeiros trabalhos, seu objetivo foi colocar em questão os métodos, os limites, os temas próprios da História tradicional, criticando o fato de ela voltar sua atenção para os longos períodos e acentuar a alternância entre equilíbrios, regulação e continuidades, apagando, assim, a dispersão, os acidentes, a descontinuidade. A partir de Nietzsche, Foucault (1971) propõe uma história *genealógica*, que problematiza o passado a fim de desvelar suas camadas arqueológicas e se volta para uma aguda crítica do presente (GREGOLIN, 2004, p. 19).

Ou seja, Foucault, consoante exposto, faz severas críticas à linearidade irreflexiva da história até então apresentada e das limitações encontradas em que não se retirava todo o substrato necessário do terreno “passado” em prol do presente. Isso fica evidente em *A Arqueologia do Saber* ao referenciar a história das ideias, visto que “A história das ideias é, então, a disciplina dos começos e dos fins, a descrição das continuidades obscuras e dos retornos, a reconstituição dos desenvolvimentos na forma linear da história (FOUCAULT, 2017, p.168).

Foucault foi pontual na quebra da linearidade com que a história se apresentava. Em outras palavras, pode-se dizer que “a história de Foucault rompe com os quadros clássicos de análise para privilegiar as práticas e a vivência dos dominados, com isso, fazendo aparecer conteúdos históricos mascarados em sistematizações formais” (BERT, 2013, p.180). Por isso não se pode perder o olhar quanto à essência do que a AD francesa traz em seu bojo; pois ela é composta e considerada um ramo entremeios da Linguística, da Psicanálise e da *História*. Certo de que essa concepção está mais atrelada aos postulados pecheuxianos nos estudos introdutórios, entretanto não se pode deixar de ressaltar que a *História* é como um pêndulo de relógio em que o movimento dele tem de um lado a linguística e do outro a psicanálise. Essa seria a interpretação mais sensível por um lado e mais perene pelo outro. Sensível no aproximar da linguística e perene ao triscar na psicanálise.

Assim, tem-se necessidade de uma *Nova História*, cuja solidez é encontrada na ruptura dos elementos existentes até então do movimento positivista francês.

Essa nova História tem como princípio a problematização do objeto que tradicionalmente foi a matéria prima do historiador: o *documento* que, como voz distante reconstitui o passado, reduzindo-o a um *silêncio decifrável*. Desse modo, o texto histórico é tradicionalmente definido como um tipo de narração interessada em reconstruir o “real” a partir da análise documental do contexto - o “meio histórico”. Essa concepção tradicional de História evidencia o velho sonho do historiador positivista, que era assistir passivamente à produção “objetiva” da história pelos documentos (Le Goff, 1990, p. 50). Sempre foi na base dessa “objetividade” que se caracterizou e distinguiu o discurso histórico. No entanto, a concretude e a acessibilidade do contexto histórico são ilusórias, pois os milhares de documentos históricos são lidos e interpretados pelo olhar dos historiadores (LE GOFF, 1990 *apud* GREGOLIN, 2004, p.22).

Vale ressaltar que esse pensamento advindo da crítica foucaultiana; ou seja, a história tradicional extraída de textos em que os historiadores tinham acesso representa para o filósofo a fragilidade dos marginalizados os quais não tinham acesso à educação. Leitura é possível, em sua maior parte, aos que frequentam à escola. Em outras palavras, não se tinha a história sendo alcançada pelos analfabetos. Realidade ainda patente nos dias atuais da nação brasileira. “Se a História vive só de documentos escritos, vai viver só de quem é alfabetizado, logo, os hegemônicos. Até hoje, nem todos são alfabetizados, imaginem antes” (BACCEGA, 2015, p.125). Não menos diferente acontece com a mídia impressa.

Isso é tão verdade que Michel Foucault de maneira pontual descreve o discurso da história tradicional como discurso da classe soberana, um discurso elitizado, estratégico; quando não inacessível. Ponto em que a *Nova História* vai de encontro, pois “O discurso histórico não vai ser mais o discurso da soberania, nem sequer da raça, mas [será] o discurso das raças, do enfrentamento das raças, da luta das raças através das nações e das leis” (FOUCAULT, 2010, p.58).

Na mesma esteira, Foucault subsidiado por Clausewitz – estrategista em segurança nacional – expõe que “[...] a guerra é a continuação da política[...]” (FOUCAULT, 2008, p.409, grifo nosso), a política provoca(rá) a guerra ainda que a discurso da história seja tão oculto quanto não pareça ser; ou ainda, melhor, quanto não possa ser.

Outrossim, “A História tradicional, em sua linearidade, é uma forma de proteger a soberania do sujeito e as figuras gêmeas da antropologia e do humanismo” (GREGOLIN, 2004, p.21). Esse é um dos pontos nodais da pesquisa, uma vez que o sujeito *Época* protege-se na soberania do aparelhamento ideológico quando se vale de elementos implícitos, no gênero capa de revista, para discorrer a *História* não de uma forma combativa aos interesses reais de uma nação; mas, sim, de interesses mercadológicos ditados pelo mercado financeiro internacional sem apresentar variáveis outras como a Segurança Nacional e/ou a Soberania de um país.

“O espectador não deve ter necessidade de nenhum pensamento próprio, o produto prescreve toda reação: não por sua estrutura temática – que desmorona na medida em que exige o



pensamento -, mas através de sinais” (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p.113). E nesse ínterim, a soberania midiática se faz presente por meio da *História*. Porque existe uma necessidade pontual de se contar a história da forma que lhe seja economicamente interessante. A mídia visa ao lucro, que por meio de uma teia deve ser guiada pelos ditames da mídia internacional, que por sua vez é um dos tentáculos do capital financeiro internacional. O que não seria interessante demonstrar pontos sensíveis da (in)segurança americana.

Faz-se necessário abordar a origem do sujeito *Época* que por meio de:

Victor Civita, filho de imigrantes italianos na América, veio para o Brasil e criou um império editorial no ramo de revistas. Assim como criou a *Veja*, em 1968, e suportou os prejuízos nos primeiros dez anos, fechou a revista *Realidade*, em 1976, que circulava com quinhentos mil (500.000) exemplares, e cobria todos os seus custos, não apresentando reveses. Depois disso vieram *Isto é*, *Isto é Senhor*, *Afinal* e *Época*<sup>4</sup>, que marca o ingresso das Organizações Globo no mercado editorial brasileiro das revistas semanais de interesse geral (informação) (BAPTISTA; ABREU, Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/baptista-iria-abreu-karen-a-historia-das-revistas-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. de 2021, grifo nosso).

Observa-se que o sujeito *Época* surge na intencionalidade objetiva do lucro por meio da conquista do mercado editorial brasileiro, ponto de intersecção com outras editoriais lançados pelas Organizações Globo. Ou seja, o aparelho ideológico *mídia impressa* ganha um corpanzil a partir da segunda metade do século XX no Brasil por meio de uma aparente diversidade ideológica, porém todas orbitam em prol do capital; a informação, que é o que o público pensa estar consumindo de maneira imparcial, é tratada em sua minúcia para que o leitor não tenha oportunidade de pensar por si só.

O gênero do discurso capa de revista é considerado um trabalho realizado por várias mãos em que se tem uma composição heterogênea e atinge o verbal e não-verbal. Vide:

Não é por caso que capas de grandes periódicos são tidas há algum tempo como objeto de estudo por diversas áreas do conhecimento, especialmente pela Análise do Discurso (AD). Proveniente de um trabalho de quilate imensurável, podendo ser considerado um gênero secundário de discurso, pois comporta equipes de profissionais de diversas áreas do conhecimento, tais como: diagramadores, fotógrafos, jornalistas, redatores, revisores, arte finalistas, comunicadores; enfim, equipe que tem em várias mãos o intento de transmitir por meio da linguagem verbal e não-verbal uma ideologia atravessada pelo componente história, cujo resultado imediato dessa produção deixa o analista do discurso em um terreno fecundo de análise (ALMEIDA; XAVIER; OLIVEIRA, 2016, p. 20). “[...]Evidentemente, cada campo de utilização da língua elabora seus tipos relativamente estáveis de enunciados, os quais denominamos gêneros do discurso” (BAKHTIN, 2003 *apud* SILVA, 2013, p. 58). Ressalta-se que a classificação do gênero do discurso aqui empreendida é um trabalho originário de Bakhtin/Volóshinov e seu círculo, em que não se pode eximir de atribuir o mérito escolástico empreendido (PONCHE; EFFGEN, 2021, p.157).

<sup>4</sup> A revista *Época* é a tentativa da Editora Globo, da Família Marinho, de se inserir no mercado editorial de revistas, lacuna existente até então, no império de Roberto Marinho e seus descendentes, que estava focado nos jornais, na rede de Televisão bem como na de Rádios AM e FM. (N. da A.) (BAPTISTA; ABREU, Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/baptista-iria-abreu-karen-a-historia-das-revistas-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. de 2021, grifo nosso).

O gênero capa de revista é a porta de entrada, ou mesmo, o chamariz para aquele leitor passivo de informação cuja reflexão está consoante ao modelo anterior à *Nova História*. “A *Nova História* se propõe como tarefa fundamental não interpretar os documentos, extraindo uma suposta veracidade intrínseca a eles, mas ‘trabalhá-los desde o interior, elaborá-los’, como será afirmado em *A Arqueologia do saber*” (RAGO, 1995, p.78). Não menos diferente é a AD francesa.

A Análise do Discurso, assim, interroga a Linguística pela historicidade [...], questiona o Materialismo perguntando pelo simbólico e demarca a Psicanálise pelo modo como, considerando a historicidade, trabalhando a ideologia relacionada ao inconsciente sem ser absorvida por ele. Isso quer dizer que são três âmbitos do conhecimento que o analista discurso pode operar para extrair a composição reflexiva diante da problemática a qual se depara (ORLANDI, 2020).

Outro ponto que não se pode deixar de asseverar é o quanto um acontecimento social pode mudar um discurso, ou até mesmo silenciá-lo. A história norte americana teve seu discurso, quanto à segurança nacional, repensado depois do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001. Pois “Uma situação social muda ao mesmo tempo o modo de trabalhar e o tipo de discurso. Isto é um ‘bem’ ou um ‘mal’? Antes de mais nada é um fato, que se detecta por toda parte, mesmo onde é silenciado” (CERTEAU, 1982, p.65).

Passemos ao entendimento do que é a *Memória (Discursiva)*. Diferentemente da História, a *Memória* não necessariamente deve ser vivida para que se constitua como elemento do discurso. Tem-se a possibilidade de se constituir a *Memória* de um povo sem que seja tipificada, assim como uma tribo indígena pode fazê-la. Transmitir valores os quais uma dada comunidade deve seguir ou mesmo se identificar para que haja um posicionamento ideologicamente uníssono numa dada circunscrição. Ou mesmo a memória pode ser apagada, esquecida ou não aceita por uma dada comunidade. Mas isso até que a mídia descubra o valor mercadológico de um dado acontecimento para que possa dele obter o lucro.

Mas a *Memória (Discursiva)* a qual fazemos jus neste estudo, pode ser melhor entendida pela seguinte definição:

**Memória discursiva:** espaço de memória como condição do funcionamento discursivo constitui um corpo-sócio-histórico-cultural. Os discursos exprimem uma memória coletiva na qual os sujeitos estão inscritos. Trata-se de acontecimentos exteriores e anteriores ao texto, e de uma interdiscursividade, refletindo materialidades que intervêm na sua construção (FERNANDES, 2005, p.46).

A memória é seletiva até mesmo quanto aos aspectos constitutivos socialmente. Pois o funcionamento discursivo para um dado corpo sócio-histórico-ideológico é avaliado pelos sujeitos nele inscrito. Isso fica patente quando se inicia a aproximação da data do 11 de setembro de 2021. Por mais



que a população estadunidense não queira que a memória seja ativada, o lucro estará irrequieto. Seletivamente a temática terrorismo será, no mínimo, suscitada a ter destaque na mídia e a memória reavivada, pois guerra gera lucro, ainda que pela e para a mídia.

Para corroborar de maneira ainda mais contundente Courtine apregoa que:

[...] A noção de memória discursiva diz respeito à existência histórica do interior de práticas discursivas regradas por aparelhos ideológicos; ela visa o que Foucault (1971, p.24) levanta a propósito dos textos religiosos, jurídicos, literários, científicos, “discursos que originam um certo número de novos atos, de palavras que os retomam, os transformam ou falam deles, enfim, os discursos que indefinidamente, para além de sua formulação, são ditos, permanecem ditos e estão ainda a dizer (COURTINE, 2014, p.106).

Courtine traz a memória discursiva em meio as práticas discursivas as quais são arregimentadas por aparelhos ideológicos tal como o estudo demonstra através do sujeito *Época*. Ou seja, esse aparelho ideológico vale-se de uma memória discursiva a fim de assegurar a manutenção do capital e da relação de poder que os aparelhos ideológicos detêm na manipulação das massas. Outrossim, o autor afirma que existem discursos que são postos para além do que eles dizem, do que permanecem ditos e que ainda estão a dizer. Esta última consideração – *que ainda estão a dizer* – encaixa-se na temática aqui escolhida nos *corpora*, porque o atentado terrorista do 11 de setembro ainda tem muito para dizer ao longo da história e da memória de um povo que nunca tinha sofrido ataques em seu solo. A partir daí discursos dessa temática sempre serão reconstruídos, ressignificados, lembrados e, talvez, silenciados.

E quanto ao silêncio Eni Orlandi (2007, p.153) ensina “Porque o sentido não é um, é muitos. Isso está dito na análise de discurso na definição do dizível pelo conjunto de diferentes formações discursivas que se põem em jogo em cada gesto do dizer”. Ou seja, a depender do sentido que se propõe a temática, o melhor, talvez, seja o silêncio.

### 3 DA ANÁLISE

“Para a AD, é consensual que um discurso não circula em qualquer lugar, que não toma livremente uma forma genérica qualquer e que não pode ser interpretado de qualquer maneira por qualquer um” (POSSENTI, 2009, p.11); é aí que entra a figura do analista do discurso, o qual por meio de uma tarefa primorosa em harmonizar três ramos do conhecimento – Linguística, História e Psicanálise – e projetar a descrição e a interpretação do que está dito ou escrito, mas não entendido por todos.

Ante ao verbal e do não-verbal disposto pelo gênero capa de revista, parte-se desse para aquele. Os *corpora* aqui analisados têm a argumentação por comparação como baldrame.

Figura 1. Capa da Revista Época



Fonte: <https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2013/06/capas-de-epoca.html>

Pessoas correndo pelas ruas de Nova Iorque sem direção; atordoadas pela imensidão de poeira que descoloriu o céu azul passando ao tom cinza - *falta de vivacidade, ausência de emoção* - advindo da poeira do desmoronamento das duas torres. A nuvem de destroços toma proporções maiores do que os arranha-céus que estão no enquadramento da fotografia, demonstrando a magnitude do desastre.

Na multidão de pessoas que procura se afastar do epicentro colapsado algumas ganham destaque. À esquerda da imagem, destaca-se uma mulher de camisa branca cuja característica genética remete aos povos orientais; assim como, mais ao centro, há um senhor de camisa azul e gravata cinza com biótipo de indiano; e a direita o senhor de camisa branca expressa a identidade do povo europeu o qual povoou grande parte da América do Norte. Aspecto que pode conduzir o pensamento do leitor ao raciocínio da miscigenação e da diversidade cultural que *Nova Iorque*, por ser a capital econômica dos Estados Unidos, detém.

Diante desse quadro de pânico retratado pelo não-verbal, não se poderia esperar do verbal outra “entonação”; ou seja, o lexema *HORROR* em vermelho como título indica pânico e a carnificina gerada pelo ataque terrorista. “E, finalmente, entra a história, a produção de acontecimentos que significam na maneira como cores como o negro está relacionado ao fascismo, à direita, e o vermelho ao comunismo, à esquerda, segundo um imaginário que afeta os sujeitos em suas posições políticas” (ORLANDI, 2020, p.29).

O locativo *Nova Iorque* demonstra que o centro das relações comerciais dos EUA estava sendo afetado. Em especial a bolsa de valores seria atingida literalmente. Um abalo à economia do país, pois sem segurança escolas não funcionam, o comércio não abre, as pessoas não saem de casa; logo, a



economia nova iorquina, em meio ao efeito cascata, afetaria toda a nação norte americana. Um país em que a segurança nacional fica evidenciada, investidores não arriscam suas economias.

“Cinco terroristas embarcaram no voo AA-11 no aeroporto de Logan, em Boston (MA) entre as 6h45 e 7h40. A aeronave (um Boeing 767) decolou com 76 passageiros, 11 tripulantes e 5 sequestradores a bordo” (Disponível em: <http://g1.globo.com/11-de-setembro/noticia/2011/08/restituicao-do-vo-aa-11.html> . Acesso em: 15 de jun. de 2021). O poder financeiro (inter)nacional ruía em 11 de setembro de 2001, pelo voo 11 da América Airlines, o qual tinha 11 tripulantes, 76 passageiros, sendo 5 deles terroristas. Ainda que as coincidências numéricas sejam objetos de estudo para os numerólogos, matemáticos, estatísticos...; ao que indicam são mais do que isso. Seriam tão extraordinários quanto à tarja vermelha de indicação à direita da capa para aquela edição, pois o número 11, sem muito esforço intelectual, representa o primeiro “número gêmeo” dispostos pela unidade e pela dezena. Analogamente, o primeiro atentado em solo estadunidense seria a torre gêmea e deixaria quase 3.000 mortos.

Quanto ao nome *Época* mais à esquerda da capa, também em vermelho, em que a vogal “o” é substituída pelo globo terrestre, provocam-se efeitos de sentido da seguinte ordem: o lexema *Época* transmite a ideia de temporalidade, de *História*. Quanto ao globo terrestre, percebe-se que suas reportagens são também de cunho internacional, assim como agrega a marca do sujeito ideológico *Editora Globo*. Subliminarmente, a logomarca atrela as identidades do sujeito *histórico-ideológico* personificado no editorial.

Nesse sentido, é interessante observar-se que **a ideologia** não é, como se sabe, necessidade conjunta. Assim, a singularidade não é um efeito da vontade do **sujeito**, ela resulta do modo singular que a ideologia o afeta. São essas as determinações a que nos referimos quando falamos que a relação com o sentido é mais indireta e mais determinada (pela história, pela ideologia) (ORLANDI, 2007, p.100, grifo nosso).

Essa relação conjunta que a ideologia do sujeito *Época* faz com a *História* sobre a temática terrorismo é tão verdade que após o 11 de setembro, ao completar uma década do acontecido foi inevitável uma nova matéria de capa sobre o atentado. A regularidade de um acontecimento faz ressurgir formulações anteriores, o que marca a presença da *memória* em um acontecimento análogo, ou na contagem temporal pelo calendário gregoriano aqui no ocidente.

O ressurgimento dessa formulação, quarenta anos mais tarde, chama a atenção para o fato de que toda a produção discursiva que se efetua nas condições determinadas de uma conjuntura movimenta – *faz circular* – formulações anteriores, já enunciadas: interpretamos assim a “manifestação discursiva” desse grupo de fundamentalistas, vindo romper por meio da lembrança de uma fórmula o ritual que preside à enunciação de um discurso político, como um efeito de *memória* na atualidade de um acontecimento, sob a forma de um retorno da contradição nas formas do diálogo (CORTINE, 2014, p.104).

Cabe ressaltar que a manifestação discursiva de um ato terrorista como o 11 de setembro expressa a “polaridade memorial” de povos que são arquirrivais pelo condão da *História*. Isto é, a

comunidade nova iorquina será tida pela mídia ocidental como vítima de um “exército” de 19 homens fundamentalistas que covardemente fizeram milhares de vidas inocentes; entretanto, a população afegã poderá lembrar desta data sobre outro prisma. A data pode ser encarada como um ato heroico em que 19 homens demonstraram a fragilidade do maior e mais atuante exército do mundo, aquele que mais guerreou durante os últimos 200 anos.

A grande mídia, certamente, há de silenciar uma das versões, mais provável a segunda. E há de lucrar com a primeira, pois essa é lógica do capital.

Ao longo desses quase 200 anos, nós, os Estados Unidos, expulsamos ou exterminamos a população nativa – muitos milhões de pessoas –, conquistamos metade do México, provocamos depredações por toda a região, no Caribe e na América Central – às vezes mais longe ainda – e conquistamos o Havaí e as Filipinas (matando mais de 100 mil filipinos no processo). Desde a Segunda Guerra, o país estendeu seu alcance ao redor do mundo de maneiras que não preciso descrever. Mas sempre envolveram matar alguém. Sempre envolveram lutar em algum outro lugar. Sempre foram outros os massacrados. Nunca aqui. Nunca o território nacional (CHOMSKY, 2002, p.9).

Sabe-se que não se justificam erros causando outros. Mas na guerra ninguém acerta, ainda que sejam alvos. E a ciranda continua. A indústria bélica é um tentáculo do capital. Armas devem ser melhoradas, aperfeiçoadas. Nas últimas décadas, as armas advêm dos laboratórios bioquímicos e também do choque de aeronaves contra edifícios humanizados, bem parecido com os Kamikazes na Segunda Grande Guerra. Em síntese, está-se diante do biopoder apregoado por Foucault o qual “é o poder sobre a *bios* ou a vida, e as vidas podem ser administradas tanto na esfera individual quanto na de grupo” (TAYLOR, 2018, p.62).

Figura 2. Capa da Revista Época



Fonte: <https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2013/06/capas-de-epoca.html>



Então, dez anos depois, como prova de que a regularidade temática é uma das variáveis que move o lucro para a grande mídia, tem-se a *memória* dos nova iorquinos sendo explorada em prol da benesse. E o silenciamento do oriente ecoa na mídia ocidental, pois não gera lucro e não pode circular em qualquer lugar.

Nessa edição, o verbal demonstra uma expressividade mais apurada que a descrita na figura 01. A formatação visual passou por pequenas modificações. No topo da capa acrescentou-se uma tarja preta com figuras e “subtítulos” das reportagens secundárias – Olimpíada, Alimentação e Ministério. Entretanto, o tom fúnebre, lutuoso, não pode ser descartado. O logotipo da revista não teve alteração.

O céu limpo e azulado demonstra a vivacidade de uma nova década. A fotografia foi retirada do plano horizontal em que o enquadramento procura mostrar a “selva de pedra” do centro econômico da megalópole americana. Quanto à projeção da imagem de reconstrução das torres gêmeas, é-se demonstrado que os Estados Unidos são fortes o suficiente ao ponto de reconstruir não apenas os prédios, mas também a simbologia econômica que as torres representavam para o mundo. A imponência arquitetônica.

Quanto ao verbal tem-se: “*Dez anos depois a reconstrução da vida em Nova York, o abalo no poder americano e as marcas deixadas em todo o mundo pelo maior atentado terrorista da história*”. Na primeira estrutura, a qual afirma que após dez anos do atentado houve a reconstrução da vida em Nova Iorque, percebe-se uma incoerência ainda que o sentido metafórico esteja evidente. Uma vez que o não-verbal demonstra a reconstrução de um dos símbolos de imponência do capitalismo que são as torres. A destruição de vidas não permite reconstrução. Edificações sim. “A nova história se propõe como tarefa fundamental não interpretar os documentos, extraindo uma suposta veracidade intrínseca a eles, mas ‘trabalhá-los desde o interior, elaborá-los’, como será afirmado em *A arqueologia do saber* (RAGO, 1995, p.77).

Isto é, a AD não tem a obrigação de interpretar documentos e deles extrair uma suposta verdade, assim como a *Nova História*. A AD não descreve e nem interpreta o impreciso. Ela analisa os discursos quanto práticas seguidoras de regramentos sócio-histórico-ideológico. Para Foucault isso pode ser entendido da seguinte forma: “A arqueologia busca definir não os pensamentos, as representações, as imagens, os temas, as obsessões que se ocultam ou se manifestam nos discursos, *mas os próprios discursos*, enquanto práticas que obedecem a regras” (FOUCAULT, 2017, p.169, grifo nosso).

Ressalta-se *o abalo no poder econômico* na presença do elemento *interdiscurso* de maneira contundente, pois “A memória, por sua vez, tem suas características, quando pensada em relação ao discurso. E, nessa perspectiva, ela é tratada como interdiscurso. *Este é definido como aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente*” (ORLANDI, 2020, p.29). E onde está a memória sendo pensada em relação ao discurso do abalo econômico em meio ao atravessamento histórico americano?

Falar em abalo econômico americano é levar o pensamento à queda e logo após a quebra da bolsa de valores de *Nova Iorque* em 1929. Em outras palavras, o interdiscurso produziu dizeres ambivalentes pela forma que o *Sujeito Época* inferiu o discurso. Pode-se pensar, por exemplo, que depois

do 11 de setembro investidores internacionais descreditaram na segurança nacional para os negócios e, por isso, a economia americana ficou abalada. Outro raciocínio possível seria a economia ter sofrido um abalo oriundo da quantidade de pessoas que necessitavam de transporte aéreo e passaram a optar por outros meios de transporte causando demissões em massa diretamente no setor aeronáutico e indiretamente em vários outros que dele dependiam. Entre outras tantas possibilidades de dizeres que poderiam ser consideradas pelo já dito em um dado momento histórico.

Na última oração - *e as marcas deixadas em todo o mundo pelo maior atentado terrorista da história* - o que faz *Época* afirmar que esse foi o maior ataque terrorista da história? Qual história ela se refere? A do oriente ou do ocidente? Pois deu azo a implícitos e/ou subtendidos.

Teria o 11 de setembro de 2001 deixado marcas maiores que o acontecimento de 6 de agosto de 1945 na cidade de Hiroshima no Japão?

Estima-se que aproximadamente 350 mil pessoas estavam em Hiroshima no momento da explosão da bomba atômica e a cidade de Hiroshima estima que, até dezembro de 1945, 140 mil pessoas morreram (Hiroshima Peace Memorial Museum, 1999). Segundo Thomas e Witts (2012), aproximadamente 80 mil civis morreram instantaneamente ou com feridas letais. Dos 200 médicos atuantes na cidade, 180 morreram. Dos 1.780 enfermeiros, 1.654 morreram e apenas três dos 55 hospitais de Hiroshima puderam atender os feridos pela bomba (NAKAGAWA, 2015, p.249).

Não se está aqui trançando paralelos entre incoerências que as guerras provocaram ao longo da história para medir qual o povo sofreu mais com guerras pelo mundo. Pelo contrário, a intenção é demonstrar analiticamente que a grande mídia provoca incoerências no imaginário coletivo visando ao capital.

Guerras por guerras, de modo endógeno, o Brasil possui guerras em suas favelas, as quais a segurança pública nacional não apresenta antibióticos eficientes para que essa infecção não contamine tecidos saudáveis. E a mídia age pelo espectro do que lhe é mais rentável. O que foi tratado na obra *O BRASIL NO ESPECTRO DE UMA GUERRA HÍBRIDA* da seguinte forma:

[...] Em sua definição, a guerra híbrida se aproxima das guerras “selvagens”, mistura capacidades de “guerra convencional com formações e táticas irregulares”, e até técnicas terroristas e criminais (p.29). Outro ponto levantado pelo autor é a indistinção (blur) entre guerras estatais e não-estatais, que torna os conflitos (*sic*) “generalizados”: não há mais fronteira entre a “guerra e paz”, “civis e militares” (p.27), e basicamente poderemos estar em guerra sem percebê-lo. Tudo isto aponta para um quadro de superação do que seria um esquema tal como esboçado por William Lind (2001) de “guerra de 4ª Geração”, somada à “guerra irregular”, “assimétrica” e “não-convencional”. A “híbrida” seria ou um desdobramento destas, ou um “salto” para a 5ª Geração, dependendo do autor (LEIRNER, 2020, p.99).

Desde a década de 70, de modo mais acentuado no Rio de Janeiro, o que está acontecendo, inclusive por meio de técnicas terroristas contra o Estado, é uma Segurança Pública ineficaz, que pela perda de território para o Estado Paralelo, não consegue hoje estabelecer fronteiras entre a paz e a



guerra travada entre civis e militares (milicianos) em busca do lucro advindo do tráfico de drogas, da disponibilização de serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado; tais como: transporte, moradia, energia elétrica e saneamento básico. Ou seja, grosso modo, uma guerra estatal contra não-estatal em que a mídia, pelo que foi demonstrado até aqui, não dispõe de interesse em apresentar para o seu público a essência da causa motivadora.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa, nem de longe, deteve-se à esperança de esgotar o que ainda pode ser explorado por meio da Análise do Discurso francesa quanto à temática ora apresentada, assim como pela riqueza que o gênero capa de periódicos tende a oferecer ao trabalho de análise por mesclar o verbal e não-verbal. Ademais, o trabalho demonstrou em sua maior parte que a mídia impressa, visando ao lucro, apoia-se nos elementos *História e Memória* para angariá-lo.

Em meio a regularidade temática segurança pública nacional por atuação do crime mediante terror, cria-se uma expectativa para que novos estudos sejam realizados neste viés, uma vez que anualmente há uma tensão quando a data memorial se aproxima nos Estados Unidos. Isto quer dizer que a mídia dependendo da forma que dispuser dos elementos discursivos em prol do capital, há de gerar sempre uma nova *jihad*, ou pelo menos uma tensão por reavivar a memória daquele povo.

Por fim, o trabalho espera ter demonstrado como a mídia se vale dos elementos *História e Memória* para aliciar a massa e docilizar seus corpos. A *Nova História* foi o antídoto, o componente basilar de reposta emitido por Foucault para romper a linearidade do pensamento e da narrativa encontrada até então em estudos imergidos nas relações de poder, principalmente, na modernidade.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Tradução: Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. Título Original: *Dialektik der Aufklärung: Philosophische Fragmente*.
- BACCEGA, Maria Aparecida. *A construção do “real” e do “ficcional”*. In.: Org. FIGARO, Roseli. *Comunicação e Análise do Discurso*. 1ª Ed., 2ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2015.
- BATISTA, Íria; ABREU, Karen. *A história das revistas no Brasil: um olhar sobre o segmentado mercado editorial*. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/baptista-iria-abreu-karen-a-historia-das-revistas-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11 de jun. de 2021.
- BERT, Jean-François. *Pensar com Michel Foucault*. Tradução: Marcos Marcionilo. – São Paulo, SP: Parábola, 2013. Título Original: *Introduction à Michel Foucault*.
- BURKE, Peter. *A Nova História, Seu Passado e Seu Futuro*. Tradução: Magda Lopes - São Paulo: Editora UNESP, 1992.
- CERTEAU, Michel. *A Escrita da história*. Tradução: Maria de Lourdes Menezes. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982. Título Original: *L'écriture de l'histoire*.
- CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. *Dicionário de Análise do Discurso*. Tradução coordenada por : Fabiana Komesu. 3 edição – São Paulo: Contexto, 2020. Título Original: *Dictionnaire d'analyse du discours*.
- CHOMSKY, Noam. *A nova guerra contra o terror*. Palestra feita pelo autor em 18 de outubro de 2001 no Fórum de Tecnologia e Cultura do Massachusetts Institute of Technology (MIT), EUA. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262612435\\_A\\_nova\\_guerra\\_contra\\_o\\_terror](https://www.researchgate.net/publication/262612435_A_nova_guerra_contra_o_terror). Acessado em: 16 de jun. 2021.
- COURTINE, Jean-Jacques. *Análise do discurso político: o discurso comunista endereçado aos cristãos*. – São Carlos: EdUFSCAR, 2014.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território e População: Curso dado no Collège France(1977-1978)*; Edição estabelecida por Michel Senellart, sob a direção de François Ewald e Ajessandro Fontana. Tradução: Eduardo Brandão; Revisora da Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Título Original: *Sécurité, territoire, population*.
- FOUCAULT, Michel. *Michel Foucault em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. Tradução: Maria Ermantina Galvão. 2ª Edição. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. Título Original: *Il faut défendre la société*.
- FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. 8ª Edição. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017. Título Original: *L'Archéologie du Savoir*.



FERNANDES, Claudiomar Alves. *Análise do Discurso: reflexões introdutórias*. 1ª ed. Goiás: Trilhas Urbanas, 2005.

G1. *Resconstituição do voo AA-11*. g1.globo.com, São Paulo, 28 de set. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/11-de-setembro/noticia/2011/08/reconstituicao-do-voo-aa-11.html>>. Acesso em 15 de jun. 2021.

GREGOLIN, Maria do Rosário Valencise. *Michel Foucault: o discurso nas tramas da História*. In: FERNANDES, C.A.; SANTOS, J.B.C. (org). *Análise do Discurso. Unidade e Dispersão*. Uberlândia : Entremeios, 2004, p. 19-42.

LEIRNER, Pierner C. *O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica*. 1. Ed. São Paulo: Alameda, 2020.

NAKAGAWA, Cristiane Izume. *Hiroshima: a catástrofe atômica e suas testemunhas*. DOI: 10.1590 / S0103-40142015000200016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jSBhHLxr7vqWPhY9sBKjhxs/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 17 de jun. 2021.

ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. 13ª Edição. Campinas, São Paulo: Pontes Editores, 2020.

ORLANDI, Eni P. *As formas do silêncio: no movimento dos sentidos*. – 6ª Edição. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

ORLANDI, Eni P. *Interpretação; autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico*. – 5ª Edição. Campinas, São Paulo: Pontes Editores, 2007.

RAGO, Margareth. *O efeito-Foucault na historiografia brasileira*. *Tempo Social*, Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 7(1-2): 67-82, outubro de 1995.

PONCHE, Sthefan Bravin; EFFGEN, Jacqueline Pilger. *Discurso, mídia e poder: aprisionamento de sentidos e liberdade de André do Rap*. In.: *Discursividades Midiáticas: construção e circulação de sentidos*. Organizador: Thiago Barbosa Soares. - Iguatu, Ceará: Quipá Editora, 2021.

POSSENTI, Sírio. *Questões para analistas do discurso*. – São Paulo: Parábola Editorial, 2009.

TAYLOR, Chloë. *Biopoder*. In.: *Michel Foucault: conceitos fundamentais*. Editado por Diana Taylor. Tradução: Fábio Creder. – Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2018. Título Original: *Michel Foucault: Key Concepts*.

## A IMPORTÂNCIA DA APLICAÇÃO DO PROTOCOLO “FUGIR, ESCONDER OU LUTAR” COMO RESPOSTA AO INCIDENTE DE ATIRADOR ATIVO

*Jorge Augusto de Souza Martins \**  
*Fabiano de Souza Freitas Martins \*\**

**RESUMO:** O incidente de atirador ativo atormenta mundialmente inúmeras pessoas, especialmente de segmentos específicos – como escolas e centros comerciais – que, em virtude das particularidades, estão mais sujeitos à incidência dessa espécie de fenômeno criminoso. Em decorrência disso, nos Estados Unidos da América, o Departamento de Segurança Interna criou o protocolo “fugir, esconder ou lutar” para oferecer táticas de sobrevivência às vítimas, uma vez que dificilmente uma instituição policial intervirá nos momentos iniciais desses incidentes. A pesquisa, nesse passo, objetiva analisar a relevância da capacitação de potenciais vítimas para oferecer resposta imediata à garantia da própria vida até a intervenção policial militar, sendo, conseqüentemente, realizada a abordagem qualitativa do problema com finalidade exploratória e descritiva, baseada na investigação bibliográfica e documental. Ademais, o método aplicado foi o dedutivo, apresentando-se premissas genéricas para o alcance da conclusão específica referente à relevância da capacitação das potenciais vítimas de incidentes de atirador ativo para apresentar resposta necessária à sua sobrevivência. Em decorrência disso, os resultados obtidos conduziram à validação de que a capacitação no protocolo “fugir, esconder ou lutar” importa para que as vítimas ofereçam resposta racional ao incidente de atirador ativo, uma vez que estarão sob influência de efeitos psicológicos do elevado estresse. Por fim, concluiu-se que a Polícia Militar de Santa Catarina poderá desenvolver a estruturação e o treinamento com potenciais vítimas dos segmentos vulneráveis.

**Palavras-chave:** Atirador Ativo; Protocolo “Fugir, Esconder ou Lutar”; Resposta; Treinamento.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15.200>

Recebido em 17 de dezembro de 2022.

Aprovado em 17 de abril de 2023

\* Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. <http://lattes.cnpq.br/9898838390190670>

\*\* Polícia Militar do Estado de Santa Catarina



## THE IMPORTANCE OF APPLYING THE “RUN, HIDE OR FIGHT” PROTOCOL AS A RESPONSE TO THE ACTIVE SHOOTER INCIDENT

**ABSTRACT:** The active shooter incident remains worldwide for countless people, especially from specific segments – such as schools and shopping centers – which, due to their particularities, are more subject to the incidence of this type of criminal phenomenon. As a result, in the United States of America, the Department of Homeland Security created the “flight, hide or fight” protocol to offer survival tactics to victims, since it left a police institution to intervene in the initial moments of these incidents. The research, in this step, aims to analyze the identity of the training of potential victims to offer an immediate response to the guarantee of their own life until the military police intervention, and, consequently, a qualitative approach to the problem is carried out with an exploratory and descriptive intention, based on bibliographical research. and documentary. In addition, the applied method was deductive, presenting generic assumptions for reaching the specific conclusion referring to the symbol of empowerment of potential victims of active shooter incidents to present the response necessary for their survival. As a result, the results obtained validated that training in the “flight, hide or fight” protocol is important for defeats to have a rational result to the active shooter incident, since they will be under the influence of the psychological effects of stress. Finally, it was concluded that the Military Police of Santa Catarina will be able to develop the structure and training with potential victims of the remaining segments.

**Keywords:** Active Shooter; “Flight; Hide or Fight” protocol; Response; Training.

## 1 INTRODUÇÃO

Os incidentes de atirador ativo, desde as últimas décadas, têm ocupado cada vez mais destaque nas redes de comunicação e ampliado os índices criminais de homicídio, especialmente em ambientes de comércio e em instituições de ensino. As ações de atiradores ativos, como são conhecidos os autores dessa prática criminosa, geram inúmeros prejuízos à sociedade, uma vez que impõem sensação contínua de medo e de insegurança aos frequentadores de ambientes potencialmente vulneráveis.

Usualmente, a consecução de incidente de atirador ativo ocorre de forma súbita, surpreendendo as vítimas, que não estão preparadas para o ataque e, conseqüentemente, não sabem como agir e nem como apresentar meios de defesa. Logicamente, em decorrência da imprevisibilidade do evento, a intervenção policial não ocorre imediatamente, de modo que, nos momentos iniciais, as vítimas ficam por conta própria para evitar o propósito homicida do agressor. Considerando isso, surge o questionamento acerca da importância de as potenciais vítimas de incidente de atirador ativo serem capacitadas para oferecer resposta imediata à garantia da própria vida até a intervenção policial militar.

O objetivo geral da pesquisa, então, é a análise da relevância da capacitação de potenciais vítimas de incidentes de atirador ativo para oferecer resposta imediata à garantia da própria vida até a intervenção policial militar. O aludido objetivo, conseqüentemente, foi decomposto em três objetivos específicos, quais sejam, a compreensão do fenômeno criminoso conhecido como incidente de atirador ativo, o exame do protocolo “fugir, esconder ou lutar” como forma de resposta imediata pelas vítimas, bem como a exploração da relevância da capacitação de potenciais vítimas no protocolo para o enfrentamento do evento criminoso.

Sob o ponto de vista da formulação de hipóteses, a pesquisa pretenderá demonstrar a relevância da capacitação de potenciais vítimas de incidente de atirador ativo para oferecer resposta imediata à garantia da própria vida até a intervenção policial militar, afastando os efeitos negativos do elevado nível de estresse, tais como a confusão mental e o congelamento das ações. Além disso, pretende-se também a validação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” como recurso significativo para aplicação no âmbito estadual, incumbindo à Polícia Militar de Santa Catarina a estruturação e a organização do treinamento.

Para tanto, o estudo foi estruturado em três tópicos. O primeiro tópico dispõe sobre o incidente de atirador ativo propriamente dito, perquirindo o conceito estabelecido e a contextualização internacional e nacional. À sua vez, o segundo tópico versa acerca do protocolo “fugir, esconder ou lutar”, descrevendo e analisando as peculiaridades de cada uma das ações que compõem o procedimento técnico. Finalmente, o terceiro tópico aborda a investigação da importância da qualificação no protocolo para a apresentação de resposta qualificada ao evento, elucidando a função do treinamento na retomada da racionalidade em situações críticas.

Para isso, a classificação da pesquisa correspondeu à abordagem qualitativa do problema com finalidade exploratória e descritiva, baseada na investigação bibliográfica e documental. O método aplicado foi o dedutivo, pois foram apresentadas as premissas genéricas para o alcance da conclusão específica referente à importância da capacitação de potenciais vítimas de incidentes de atirador ativo para apresentar resposta necessária para a sua sobrevivência.

Portanto, a presente pesquisa permitirá o entendimento do fenômeno criminoso conhecido como incidente de atirador ativo, bem como o protocolo elaborado pelo Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América. Ao final, o estudo esclarecerá sobre a importância da qualificação de potenciais vítimas no procedimento técnico proposto, examinando-se o caráter funcional da apresentação de resposta hábil e racional destinada à garantia da sobrevivência.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

A análise da importância da aplicação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” exige, inicialmente, a compreensão a respeito do incidente de atirador ativo, contextualizando-o nos tempos atuais. Logo, o entendimento a respeito desse evento criminoso conduzirá ao esclarecimento das peculiaridades do protocolo de resposta estabelecido pelo Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América, e, finalmente, ao exame das especificidades próprias da realização da qualificação de potenciais vítimas do incidente de atirador ativo.

### **2.1 O incidente de atirador ativo**

A sociedade contemporânea tem sofrido rotineiramente com fenômenos criminosos de homicídios em massa praticados por agentes criminosos, os quais, com a utilização de armas de fogo, armas brancas e/ ou explosivos, sítiam ambientes ocupados por grande número de pessoas e passam a caçar as suas vítimas. Os mencionados episódios são conhecidos no âmbito policial como incidentes de atirador ativo, ocorrendo de forma súbita e surpreendendo a todos os frequentadores do ambiente, os quais se tornam vítimas vulneráveis e incapazes de oferecer resistência.

Nesse contexto, o incidente de atirador ativo representa evento trágico e complexo que causa sensação de insegurança a inúmeros indivíduos, especialmente de determinados segmentos, que, em virtude das particularidades, estão mais expostos à incidência dessa espécie de atividade criminosa. Aliás, destaca-se que o crescente número de acontecimentos não tem chamado somente a atenção da sociedade, mas principalmente das instituições policiais, as quais identificaram a necessidade de compreender o fenômeno criminoso com o objetivo de apresentar respostas preventivas e repressivas adequadas à mitigação das resultantes danosas (CAVALCANTE, 2022).

A partir disso, o *Federal Bureau of Investigation*<sup>2</sup> (FBI) definiu atirador ativo<sup>3</sup> como “um ou mais indivíduos ativamente engajados em matar ou tentar matar pessoas em uma área delimitada” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020, p. 3, tradução nossa), não se confundindo, contudo, com o homicida comum, uma vez que aquele não seleciona alvos específicos, escolhendo aleatoriamente as vítimas pelo simples fato de estarem presentes no local em que está ocorrendo a prática criminosa (AGUILAR *et al.*, 2020). Ora, conforme é possível observar, o conceito estabelecido pelo FBI não contempla o emprego de arma de fogo, mas somente a intenção de matar ou de tentar matar o maior número de pessoas no local selecionado pelo agente criminoso.

Até seria possível afirmar que a designação atirador remete logicamente ao uso de arma que dispara projéteis – arma de fogo –, mas o próprio Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América – *U. S. Department of Homeland Security* –, que adota conceito quase idêntico ao defendido pelo FBI<sup>4</sup>, ressalva que, “na maioria dos casos, os atiradores ativos usam armas de fogo sem nenhum padrão ou método definido para seleção das suas vítimas” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2008, p. 2, tradução nossa). Isso demonstra que o próprio Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América entende que nem todos os casos de atirador ativo ocorrem com o uso de arma de fogo.

À sua vez, a Polícia Militar de Santa Catarina empregou conceito similar aos conceitos utilizados pelo FBI e pelo Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América, conforme se nota do Procedimento Operacional 201.4.91 – Intervenção em Ocorrências de Atirador Ativo –, de 2 de outubro de 2020, o qual estabelece atirador ativo como “aquele (s) indivíduo (s) armado (s), objetivando (s) ativamente a matar (ou tentar matar) pessoas em locais com grande aglomeração ou circulação” (SANTA CATARINA, 2020, p. 40).

Ressalva-se que, em paralelo à definição de atirador ativo, surgiu o conceito de tiroteio massivo ou de atirador em massa<sup>5</sup>, o qual foi definido pelo Serviço de Pesquisa do Congresso Nacional dos Estados da América como o “incidente de homicídio múltiplo em que quatro ou mais vítimas são assassinados com armas de fogo, dentro de um evento e em um ou mais locais próximos” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015a, n.p., tradução nossa). Como é possível observar, as principais diferenças do mencionado conceito em relação ao conceito de atirador ativo residem na limitação à utilização de arma de fogo e no resultado morte de quatro ou mais vítimas.

Além do Serviço de Pesquisa do Congresso Nacional dos Estados Unidos da América, inúmeras organizações utilizam a nomenclatura tiroteio massivo, porém adotam aspectos conceituais diversos, gerando, conseqüentemente, dados estatísticos díspares. Esse é o caso, por exemplo, das

<sup>2</sup> Agência Federal de Investigação dos Estados Unidos da América em tradução livre.

<sup>3</sup> Tradução livre da expressão da língua inglesa *active shooter*.

<sup>4</sup> O Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América define atirador ativo como “alguém que toma a iniciativa de matar ou tentar matar pessoas em ambiente delimitado e populoso” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2008, p. 2, tradução nossa).

<sup>5</sup> Tradução livre da expressão da língua inglesa *mass shootings*.

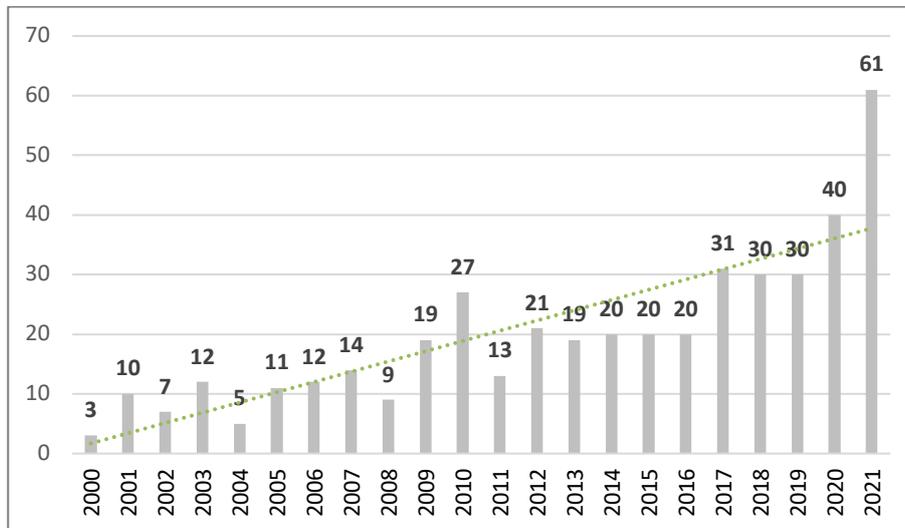
organizações norte-americanas *Gun Violence Archive*, *Everytown for Gun Safety*, *Mother Jones*, *Mass Shooting Tracker*, *Stanford Magazine* e *The Violence Project* (CAVALCANTE, 2022).

A diversidade de conceitos empregados pelas organizações logicamente impede a adoção da terminologia tiroteio massivo para a pesquisa do fenômeno criminoso, especialmente pelos dados estatísticos divergentes apresentados. Outrossim, considerando o cenário brasileiro, a condição de quatro ou mais vítimas afastaria a caracterização de inúmeros incidentes, uma vez que a prática criminosa no cenário nacional é de uso de armas de fogo de menores calibres e de armas brancas, resultando, conseqüentemente, em um número menor de vítimas fatais. Diferentemente ocorre nos Estados Unidos da América, em que o maior acesso a armas de fogo reflete no elevado número de vítimas mortas e feridas quando há a prática criminosa, cabendo também, além da delimitação atirador ativo, o conceito e as condicionantes da terminologia tiroteio massivo. Por esse motivo, não há falar em identidade dos conceitos de atirador ativo e de tiroteio massivo, como explica Cavalcante (2022, p. 14):

Por sua vez, o conceito de atirador ativo não é o mesmo de atirador em massa. Argumenta-se por exemplo – e com razão – que um evento de atirador ativo, em contraste a um assassinato em massa, não necessariamente precisa ter vítimas fatais. A fatalidade dos casos é mero desfecho do ocorrido, do evento que pretende-se caracterizar. Assim, um critério amplamente aceito e divulgado costuma ser o utilizado pela *Federal Bureau of Investigation*, FBI.

Logo, especialmente em razão da adequação ao cenário criminal brasileiro, a pesquisa será pautada na terminologia atirador ativo. Até porque, como analisado, a designação decorreu de importantes órgãos de segurança dos Estados Unidos da América, quais sejam, o FBI e o Departamento de Segurança Interna. Aliás, destaca-se que o FBI é responsável por aprofundada pesquisa a respeito de incidentes de atirador ativo, publicando, periodicamente, estudos analisando o panorama norte-americano. Não obstante os Estados Unidos da América apresentem uma realidade diversa do Brasil, especialmente pela política armamentista, os dados estatísticos do FBI certamente auxiliam na compreensão do contexto dos incidentes de atirador ativo (AGUILAR *et al.*, 2022).

Analisando-se os mais recentes estudos do FBI sobre a temática – “Revisão de 20 (vinte) anos de Incidentes de Atirador Ativo (2000 – 2019)” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2021a, tradução nossa), “Incidentes com Atiradores Ativos nos Estados Unidos em 2020” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2021b, tradução nossa) e “Incidentes com Atiradores Ativos nos Estados Unidos em 2021” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2022, tradução nossa) –, é possível extrair que, do ano de 2000 até o ano de 2021, ocorreram 434 (quatrocentos e trinta e quatro) incidentes de atirador ativo nos Estados Unidos da América, que resultaram em 3.258 (três mil, duzentas e cinquenta e oito) vítimas – excluídos, desse dado, os atiradores ativos –, sendo 1.203 (mil, duzentas e três) vítimas fatais e 2.055 (duas mil e cinquenta e cinco) vítimas não fatais. Além disso, as análises evidenciaram que os incidentes vêm se tornando mais frequentes com o passar dos anos, conforme demonstra o Gráfico 1:

**Gráfico 1 – Incidentes de Atirador Ativo nos Estados Unidos da América entre 2000 e 2021**


Fonte: elaborado pelo autor (2022).  
Com base em Estados Unidos da América (2021a, 2021b e 2022).

Não obstante os estudos do FBI contemplem incidentes a contar do ano de 2000, outros incidentes anteriores de atiradores ativos assumem relevância para a compreensão da temática. A título de exemplo, o caso do massacre do Colégio Columbine<sup>6</sup> representa importante marco para os casos de atirador ativo nos Estados Unidos da América. O massacre do Colégio Columbine ocorreu às 11h19min do dia 20 de abril de 1999, na cidade de Litleton do estado do Colorado, quando E. D. H.<sup>7</sup> (dezoito anos) e D. B. K. (dezesete anos) colocaram explosivos na lanchonete escolar, mas, após o fracasso da explosão, ambos, armados com espingardas de calibre 12 GA, carabina de calibre 9 mm e pistola semiautomática de calibre 9 mm, adentraram no ambiente escolar e permaneceram até às 12h08min praticando múltiplos homicídios, quando, então, ambos cometeram suicídio. Nesse período de tempo, os agentes criminosos fizeram treze mortos e vinte e quatro feridos (CORDEIRO, 2017).

Além desse episódio, destacam-se também o massacre no *campus* da Universidade do Texas em 1º de agosto de 1966, na cidade de Austin do estado do Texas, que culminou em quatorze mortes, o ataque na Lanchonete McDonald's em 18 de julho de 1984, na cidade de San Diego do estado da Califórnia, que resultou em vinte e uma mortes, o incidente na Boate Pulse em 12 de junho de 2016, na cidade de Orlando do estado da Flórida, que sucedeu em quarenta e nove mortes, bem como o episódio no Festival de Música *Route 91 Harvest* em 2017, na cidade de Las Vegas do estado de Nevada, que resultou em cinquenta e oito mortes. Os mencionados eventos ilustram claramente as trágicas consequências experimentadas pelos Estados Unidos da América em incidentes de atirador ativo (AGUILAR *et al.*, 2020).

<sup>6</sup> Tradução livre da nomenclatura *Columbine High School*.

<sup>7</sup> Não obstante a idade do agente criminoso, prefere-se a abreviatura por iniciais para a designação dos autores de incidente de atirador ativo durante toda a pesquisa.

No Brasil, apesar dos índices serem inferiores em relação aos Estados Unidos da América, é possível identificar casos de atiradores ativos, os quais avassalam a sociedade brasileira desde, pelo menos, 3 de novembro de 1999, quando M. da C. M. (vinte e quatro anos), em posse de submetralhadora de calibre 9 mm, abriu fogo contra a plateia do cinema do *Shopping Morumbi*, na cidade de São Paulo do estado de São Paulo, até que o seu armamento apresentou falha e, então, o agressor foi contido por pessoas que estavam na plateia do cinema, o que não impediu o resultado de três mortos e quatro feridos (MALVA, 2020). Desde então, é possível identificar diversos outros incidentes de atirador ativo no Brasil, especialmente em ambientes de ensino, como apresenta o Quadro 1, que contém a linha do tempo dos incidentes de atirador ativo no Brasil:

**Quadro 1 – Linha do tempo dos incidentes de atirador ativo no Brasil (Continua)**

Data	Cidade/ Estado	Local	Atirador (es) Ativo (s)	Meio (s) empregado (s)	Quantidade de vítimas mortas	Quantidade de vítimas feridas
3 de novembro de 1999, às 23h30min	São Paulo/ SP	Cinema do Shopping Morumbi	M. da C. M.	Submetralhadora, de calibre 9 mm	4	3
28 de outubro de 2002, às 08h30min	Salvador/ BA	Colégio Sigma	E. R.	Revólver, de calibre .38	2	0
27 de janeiro de 2003, às 14h30min	Taiúva/ SP	Escola Estadual Coronel Benedito Ortiz	E. A. de F.	Revólver, de calibre .38, e faca	1*	8
7 de abril de 2011, às 08h30min	Rio de Janeiro/ RJ	Escola Municipal Tasso da Silveira	W. M. de O.	Revólveres, de calibres .32 e .38	13*	22
31 de dezembro de 2016, às 23h50min	Campinas/ SP	Residência	S. R. de A.	Pistola, de calibre 9 mm, e artefatos explosivos	13*	3
5 de outubro de 2017, às 9h30min	Jarnaíba/ MG	Creche Gente Inocente	D. S. dos S.	Combustível	14*	37
20 de outubro de 2017, às 11h50min	Goiânia/ GO	Colégio Goyases	T. A. (menor)	Pistola, de calibre .40	2	4
28 de setembro de 2018, às 9h	Medianeira/ PR	Colégio Estadual João Manoel Mondrone	Sem dados revelados (menor)	Garrucha, de calibre .22, faca e artefatos explosivos	0	2
11 de dezembro de 2018, às 12h15min	Campinas/ SP	Catedral Metropolitana	E. F. G.	Revólver, de calibre .38, e pistola, de calibre 9 mmo	6*	3
13 de março de 2019, às 9h30min	Suzano/ SP	Escola Estadual Professor Raul Brasil	G. T. M. (menor) e L. H. de C.	Revólver, de calibre .38, besta, arco e flechas, machado e coquetéis <i>molotov</i>	10*	11
21 de agosto de 2019, às 13h30min	Charqueadas/ RS	Instituto Estadual de Educação Assis Chateaubriand	Sem dados revelados (menor)	Machadinha e coquetéis <i>molotov</i>	0	4
07 de novembro de 2019, às 08h	Caraií/ MG	Escola Estadual Orlando Tavares	Sem dados revelados (menor)	Garrucha e facão	0	2
21 de dezembro de 2019, período vespertino	São Paulo/ SP	Empresa de Informática	M. P. de M.	Revólver, de calibre .38, e faca	3*	0
4 de maio de 2021, às 9h50min	Saudades/ SC	Escola Infantil Pró-Infância Aquarela	F. K. M.	Facão	5	2*
21 de junho de 2022, às 15h10min	Piracicaba/ SP	Ônibus coletivo linha 444	J. A. S. F.	Faca	3	3

19 de agosto de 2022, período vespertino	Vitória/ ES	Escola Municipal de Ensino Fundamental Eber Louzada Zipinotti	H. L. T.	Facas, bestas, artefatos explosivos e coquetéis <i>molotov</i>	0	1**
26 de setembro de 2022, período matutino	Barreiras/ BA	Colégio Municipal Eurides Sant'anna	Sem dados revelados (menor)	Revólver, de calibre .38, faca, canivete e artefato explosivo	1	0
27 de setembro de 2022, período matutino	Morro do Chapéu/ BA	Escola Municipal Yêda Barradas Carneiro	Sem dados revelados (menor)	Faca e coquetéis <i>molotov</i>	0	1
5 de outubro de 2022, período matutino	Sobral/ CE	Escola Estadual Professora Carmosina Ferreira Gomes	Sem dados revelados (menor)	Pistola, de calibre não identificado	1	2
25 de novembro de 2022, às 9h30min	Aracruz/ ES	Escola Estadual Primo Bitti/ Centro Educacional Praia de Coqueiral	Sem dados revelados (menor)	Revólver, de calibre .38, e pistola, de calibre .40	4	12

\* incluindo o (s) agente (s) criminoso (s).

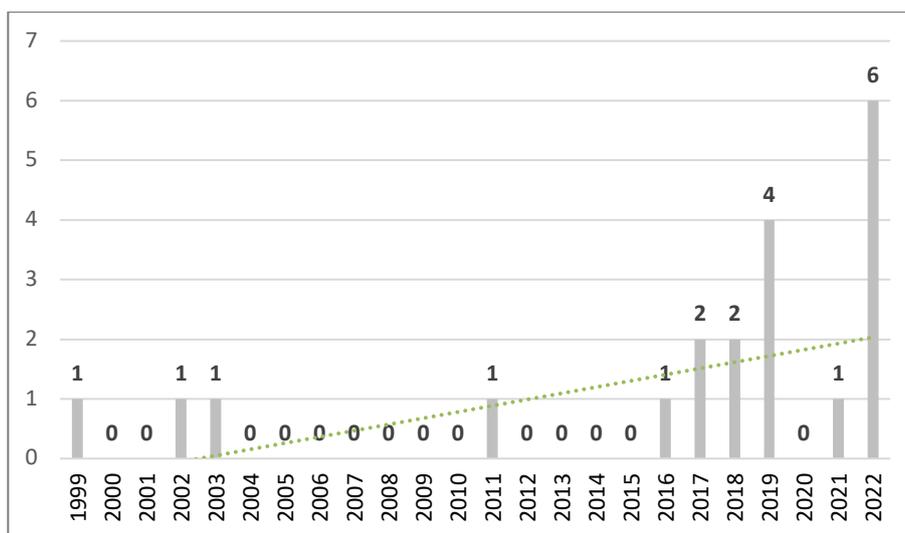
\*\* muito embora a ação tenha resultado em apenas uma vítima levemente ferida, o agente criminoso iniciou a execução do crime de homicídio lançando flechas contra as vítimas, de modo que foi autuado em flagrante por três tentativas de homicídio qualificado por motivo fútil, pela impossibilidade de defesa da vítima e contra menor de quatorze anos.

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Com base em: Aguiar (2019), Aguiar *et al.* (2020), Alves e Oliveira (2019), Basílio (2019), Bernardo (2021), Borém (2022), Botega (2019), Carlucci, Dias (2022), Figueiredo e Vieira (2022), Cavalcante (2022), Costa (2022), Cruz (2022), Frazão (2022), Gabira e Santos (2019), Jacometto e Oliveira (2021), Kobus e Wurmeister (2018), Lisboa, Peixoto e Pereira (2017), Malva (2020), Souza (2021), Vargas (2019) e Vasconcelos (2022).

E, com fundamento nos episódios supramencionados, é certo afirmar que a linha do tempo demonstra que os incidentes de atirador ativo no Brasil também apresentam aumento, embora em número muito inferior em relação aos eventos registrados nos Estados Unidos da América, como revela o Gráfico 2:

**Gráfico 2 – Incidentes de Atirador Ativo no Brasil entre 1999 e 2022**



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Com base em Aguiar (2019), Aguiar *et al.* (2020), Alves e Oliveira (2019), Basílio (2019), Bernardo (2021), Botega (2019), Carlucci, Figueiredo e Vieira (2022), Cavalcante (2022), Costa (2022), Cruz (2022), Frazão (2022), Gabira e Santos (2019), Jacometto e Oliveira (2021), Kobus e Wurmeister (2018), Lisboa, Peixoto e Pereira (2017), Malva (2020), Souza (2021), e Vargas (2019).



Em relação aos incidentes de atiradores ativos no Brasil, merecem atenção as tragédias ocorridas na Escola Estadual Professor Raul Brasil e na Escola Infantil Pró-Infância Aquarela. Resumidamente, quanto ao incidente na Escola Estadual Professor Raul Brasil, G. T. M. (dezessete anos) e L. H. de C. (vinte e cinco anos), em 13 de março de 2019, às 09h30min, inspirados no caso do massacre do Colégio Columbine, adentraram na instituição de ensino, munidos de revólver de calibre .38, machado, arco e flechas, besta e coquetéis *molotov*, e deixaram oito mortos e onze feridos, dentre alunos e funcionários. Ao final, ambos os atiradores ativos cometeram suicídios com a arma de fogo, sendo encontrados em óbito pelos policiais militares (VARGAS, 2019). Ademais, brevemente em relação ao episódio da Escola Infantil Pró-Infância Aquarela, F. K. M. (dezoito anos), em 4 de maio de 2021, aproximadamente às 10h, adentrou no ambiente escolar com facão medindo oitenta centímetros e atacou fatalmente cinco pessoas, sendo duas funcionárias e três crianças com menos de dois anos de idade. Após os atos de violência, o agente criminoso tentou cometer suicídio desferindo golpes contra si, mas foi detido e socorrido com vida (SOUZA, 2021).

Ora, a linha do tempo deixa claro que os incidentes de atiradores ativos vêm aumentando no Brasil, especialmente em ambientes de ensino, os quais merecem atenção das instituições policiais quanto às políticas de preparação e de resposta ao enfrentamento (CAVALCANTE, 2022). Até porque, os acontecimentos de crimes complexos como os incidentes de atirador ativo, que envolvem normalmente indivíduos mentalmente ou emocionalmente perturbados, possuem a tendência de estimular o chamado efeito *copycat*<sup>8</sup> – nomenclatura inspirada no comportamento do felino em copiar o comportamento de outro felino. Explica-se que o fenômeno definido como efeito imitador ocorre quando a “causa de um crime reside na exposição anterior de um crime na mídia”, de modo que existe uma “conexão criminogênica única, com o primeiro servindo como gerador para o crime posterior” (SURETTE, 2022, p. 3, tradução nossa).

A título de exemplo, esse fenômeno ocorreu após o incidente na Escola Infantil Pró-Infância Aquarela, na cidade de Saudades do estado de Santa Catarina, em 4 de maio de 2021, sendo antecipados eventos similares, o que impediu, conseqüentemente, novas tragédias em todo o território nacional. Melhor ilustrando, no período de 30 (trinta) dias após o trágico episódio da Escola Infantil Pró-Infância Aquarela, diversas instituições policiais realizaram diligências contra indivíduos por planejamentos para a prática de incidentes de atirador ativo, sendo noticiadas ações policiais que impediram incidentes na cidade de Cabo Frio do estado do Rio de Janeiro, no dia 6 de maio de 2021 (CORRÊA, 2021), na cidade de São Paulo do estado de São Paulo, no dia 10 de maio de 2021 (LIN, 2021), na cidade de Brasília do território do Distrito Federal, no dia 21 de maio de 2021 (FERREIRA; GALVÃO, 2021), na cidade de Goiânia do estado de Goiás, no dia 28 de maio de 2021 (JACOMETTO; OLIVEIRA, 2021), na cidade de Montividiu do estado de Goiás, no dia 2 de junho de 2021 (OLIVEIRA, 2021), e na cidade de Palmas do estado do Paraná, no dia 3 de junho de 2021 (PEREIRA,

---

<sup>8</sup> Imitador em tradução livre.

2021), contando, inclusive, com o auxílio de órgãos e de instituições estadunidenses para a identificação das ameaças.

Pois bem, em se tratando da temática atirador ativo, como visto anteriormente, as instituições públicas e privadas dos Estados Unidos da América detêm especial conhecimento, uma vez que constantemente enfrentam os famigerados acontecimentos. O Departamento de Segurança Interna e o FBI, nesse contexto, despontaram como instituições policiais que estudam e pesquisam os incidentes de atirador ativo com o propósito de fornecer dados à preparação, à resposta e à recuperação para as instituições policiais federais, estaduais e locais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2013).

Assim, o Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América, sendo posteriormente endossado pelo FBI, criou o protocolo “fugir, esconder ou lutar” para incidentes de atirador ativo, o qual pretende orientar taticamente as pessoas vulneráveis a esses incidentes, modificando suas mentalidades ante o iminente risco à vida. Com esse objetivo, o protocolo é fundamentado nas três táticas independentes de “fugir”, de “esconder” ou de “lutar”, as quais são apresentadas como opções à vítima, conforme avaliação situacional da melhor tática a adotar para a manutenção da vida.

## 2.2 O protocolo “fugir, esconder ou lutar”

O protocolo “fugir, esconder ou lutar”, como anteriormente analisado, foi desenvolvido pelo Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América e foi adotado também pelo FBI, sendo fundamentado nas condutas independentes de “fugir”, de “esconder” ou de “lutar”. A propósito, as condutas são apresentadas como opções às vítimas, que, a todo o momento, buscarão a avaliação da melhor tática a adotar para a consecução do objetivo de sobreviver (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b).

Muito embora pareça simplório, o protocolo merece uma análise detalhada, especialmente à luz da importância em esclarecer às vítimas as circunstâncias para a escolha de cada uma das táticas. Isso porque não existe resposta única a ser apresentada a todos os incidentes de atirador ativo, sendo importante às vítimas o conhecimento das táticas para escolher a melhor estratégia para potencializar a sobrevivência, evadindo, ganhando tempo ou investindo contra o agressor (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018).

Ora, imaginando-se o cenário caótico e incerto decorrente de incidentes de atirador ativo, vislumbra-se essencial o conhecimento do protocolo em ambientes comerciais ou em ambientes escolares, os quais representam locais vulneráveis aos incidentes de atirador ativo. Inclusive, sob essa ótica, os ambientes escolares demandam particular atenção, uma vez que, a depender da instituição de ensino, a maioria das potenciais vítimas é composta por crianças e/ ou adolescentes, os quais apresentam uma maior fragilidade e, por isso, uma reduzida capacidade de resposta (BRUNSWICK; DAWSON; HODGE, 2021).



Até mesmo por esse motivo, o protocolo “fugir, esconder ou lutar” deve ser repassado com maior cautela e adequação às potenciais vítimas crianças e/ ou adolescentes (BRUNSWICK; DAWSON; HODGE, 2021). E, por outro lado, aquelas potenciais vítimas que apresentam maior força para o enfrentamento da situação complexa, como o caso dos adultos, devem exercer maior iniciativa e liderança frente à execução do protocolo, uma vez que os seus comportamentos servirão de exemplos às crianças e aos adolescentes presentes no ambiente (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b).

Passa-se, então, à análise separadamente das táticas previstas no protocolo de resposta “fugir, esconder ou lutar”, o qual, como visto, prevê três condutas distintas e não sequenciais. A verdade é que a vítima poderá adotar quaisquer das três táticas conforme as habilidades técnicas próprias e a localização do atirador ativo, quando conhecida. Para tanto, é importante a compreensão detalhada de cada uma das táticas, possibilitando, com isso, a melhor análise do cenário pela vítima (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b).

A primeira tática de resposta a ser examinada é a de “fugir”, a qual corresponde à eleição de rotas de fuga seguras e disponíveis para deixar a área sitiada pelo atirador ativo, prosseguindo para local distante e seguro. A vítima deverá possuir o conhecimento das rotas de fuga – ao menos, uma rota de fuga primária e uma rota de fuga secundária –, de modo que, quando oportuno após o início do incidente crítico, deverá prosseguir rápida e imediatamente para a rota de fuga mais inatacável (CAVALCANTE, 2022).

Destaca-se que a escolha da rota de fuga deverá levar em consideração a localização do atirador ativo, sendo certo que, muitas vezes, a vítima desconhecerá a localização, o que não impedirá a aplicação da tática. Até porque o deslocamento, em quaisquer dos casos, demandará a adoção de cautelas, tais como a prévia observação de cômodos e de corredores antes da efetiva entrada, o que prevenirá o inadvertido encontro com o agressor (CAVALCANTE, 2022).

Em relação ao direcionamento do deslocamento, é importante ter a consciência de que, em grande parte dos casos, o atirador ativo ingressa pela entrada principal do ambiente, a qual é o primeiro itinerário imaginado pelas vítimas para empreender a fuga. Por isso, é importante a cautela em limitar a aplicação da tática de “fugir” com os planos de evacuação de incêndio, uma vez que podem acidentalmente confrontar as vítimas com o agressor (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b).

Além disso, ao deixar o ambiente, a vítima deverá abandonar os pertences pessoais, pois não deve carregar consigo objetos que potencialmente podem limitar a sua movimentação, devendo também estar com as mãos livres, levantadas e espalmadas, sinalizando, caso encontre com policiais militares, a sua condição de vítima. Ainda, durante a fuga, inúmeras vítimas tomarão decisões pautadas na conduta da maioria, devendo ser analisada a adesão ao comportamento de massa, uma vez que os deslocamentos podem decorrer de decisões irracionais ou impulsivas, indo ao encontro do agressor. É claro que, quando escolhida racionalmente a rota de fuga por uma das vítimas, é possível a adesão por outras vítimas (AGUILAR *et al.*, 2020).

Nesse ponto, ressalta-se que a vítima que opta racionalmente pela fuga poderá influenciar outras vítimas a aderir ao plano de retirada, mas não deverá ficar para trás para convencer outras vítimas

que não desejarem aderir ao plano de fuga. Isso porque a vítima em fuga tomou sua decisão racionalmente, o que pressupõe o conhecimento de rota segura e disponível, ou seja, uma probabilidade de êxito na sobrevivência, sendo que a permanência no ambiente somente aumentaria a possibilidade de se tornar alvo do agressor (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2008).

Por fim, é necessário destacar a importância de as vítimas pensarem de maneira heterodoxa ao planejarem a fuga, uma vez que as portas não representam as únicas saídas disponíveis. Em muitas oportunidades, especialmente em andares térreos, as janelas são boas opções para sair de uma edificação. Ao deixar o ambiente, em quaisquer das hipóteses, as vítimas devem deslocar para locais distantes e seguros, onde serão tomadas importantes medidas administrativas, policiais, médicas e/ ou psicológicas (DUSEK, 2013).

A segunda tática a ser analisada é a de “esconder”, a qual corresponde à escolha de um local improvável e protegido para a vítima ficar oculta. A vítima, nessa tática, pretenderá a dissimulação no ambiente, simulando o abandono do ambiente para desestimular a entrada do agressor (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2008).

Após decidir pela adoção da tática “esconder”, a vítima deverá, da maneira mais silenciosa possível, trancar e bloquear a porta de entrada com móveis pesados para impedir ou dificultar a entrada do agressor. Inclusive, o trancamento e o bloqueio dos acessos têm o condão de causar um obstáculo para o atirador ativo, o qual sempre buscará explorar os locais mais acessíveis, de modo que provavelmente não persistirá na entrada de um ambiente caso encontre dificuldade (CAVALCANTE, 2022). Nesse ponto, é oportuno citar a tragédia na cidade de Saudades do estado de Santa Catarina, ocorrida em 4 de maio de 2021, na qual o agressor F. K. M. tentou adentrar em todas as salas de aula da Escola Infantil Pró-Infância Aquarela, mas não obteve êxito em grande parte delas em razão de as professoras trancarem as portas, resultando na preservação de inúmeras vidas (NEGRISOLI, 2021).

Destaque-se que tática “esconder” deverá, sempre que possível, ocorrer fora do campo visual do atirador ativo para não chamar a sua atenção, uma vez que o agressor estará engajado em matar ou tentar matar o maior número de vítimas. Nessa lógica, enquanto escondida, a vítima estará ganhando tempo para planejar e preparar outra tática – “fugir” ou “lutar” – ou aguardando a intervenção policial militar. (DUSEK, 2013).

Antes da escolha do local para permanecer oculto, a vítima deverá desligar as luzes do ambiente, silenciar os celulares e desligar os aparelhos eletrônicos, pretendendo, com isso, reforçar a condição de abandono do ambiente para desencorajar a ação do agressor, bem como, em caso de entrada, reduzir a capacidade visual do agressor pela diferença de luminosidade. Ressalte-se que a vítima deverá escolher esconderijo que possibilite o encobrimento total do seu corpo por estrutura rígida para a possível proteção balística (DUSEK, 2013).

Como anteriormente explicado, pretende-se a dissimulação sobre a existência de pessoas no ambiente, fazendo com que o atirador ativo desista de explorar o local por não identificar nenhum alvo. Contudo, aliada às orientações anteriores, é imperioso que a posição de ocultação possibilite a



rápida evolução para a tática “lutar”, uma vez que, ainda que a vítima tente impedir, há a possibilidade de o atirador ativo ingressar no ambiente (CAVALCANTE, 2022).

Finalmente, a terceira tática a ser analisada é a de “lutar”, a qual consiste na utilização de força física como último recurso, somente quando a vítima é confrontada pelo atirador ativo. A hipótese em questão, então, somente deve ser considerada quando a vítima não possuir alternativa, pois representa procedimento de elevado perigo e que somente deve ser aplicado quando há iminente risco à vida da vítima (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b).

A verdade é que a tática de “lutar” não é uma escolha, mas, sim, uma necessidade inerente à autopreservação da vida pela vítima. A partir do momento que a vítima precisa lutar pela sua vida, ela deverá estar decidida e mentalmente preparada, bem como agir com destreza e agressividade (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2008). Inclusive, apenas para ilustrar, relembra-se o episódio ocorrido no cinema do Shopping Morumbi no dia 3 de novembro de 1999, na cidade de São Paulo no estado de São Paulo, no qual M. da C. M. (vinte e quatro anos) disparou com uma submetralhadora contra os espectadores e não fez mais vítimas – três pessoas mortas e quatro pessoas feridas – em razão da decisão de lutar pela vida tomada por alguns espectadores, os quais contiveram o agressor durante uma janela de oportunidade decorrente de uma pane no armamento do atirador (NETO, 1999).

Considerando a desvantagem ofensiva que possui em relação ao atirador ativo, o qual normalmente está armado – arma branca ou arma de fogo –, a vítima deverá possuir mecanismos que diminuam essa relação de superioridade do agressor. Nessa lógica, a criação de um ambiente confuso funcionará como importante artifício para ser empregado no momento da confrontação, o que poderá ser criado com a pluralidade de vítimas promovendo ofensivas de diversos ângulos, dispersando o foco do agressor, atordoando o agressor com gritos e barulhos, e, se possível, lançando objetos para tirar a atenção do agressor (AGUILAR *et al.*, 2020).

Nesse cenário de sobrevivência, é necessário que os ataques realizados contra o atirador ativo sejam coordenados, ou seja, as vítimas explorem locais improváveis para a investida, bem como ataquem pelas laterais e pela retaguarda, evitando o ataque pela vanguarda, que corresponde à área de ação do agressor. Para tanto, o ataque deve ser focado em duas principais vertentes, quais sejam retirar o armamento, bem como imobilizar o ofensor (BLAIR *et al.*, 2013).

Enfatiza-se que a vítima deverá utilizar armas improvisadas, podendo empregar objetos contundentes ou pontiagudos, como, por exemplo, extintores de incêndio ou guarda-chuvas. Após o desarme, é importante que o armamento seja afastado do ofensor e coberto, impedindo, com isso, que o agressor retome o armamento, caso consiga se desvencilhar da imobilização, e que uma vítima seja confundida com o ofensor por estar em posse do armamento, quando da chegada da polícia militar (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b).

A título de esclarecimento, é importante mencionar que o protocolo “fugir, esconder ou lutar” não corresponde ao único procedimento aplicável para resposta em incidentes de atirador ativo.

Além desse protocolo, também é possível citar os procedimentos “*avoid – deny – defend*”<sup>9</sup>, “*the 4As active shooter response*”<sup>10</sup>, “*ALICE active shooter response*”<sup>11</sup> e “*window of life active shooter response*”<sup>12</sup>, os quais foram desenvolvidos para apresentar resposta qualificada a incidentes de atirador ativo. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017). Ocorre que, conforme mencionado anteriormente, o protocolo “fugir, esconder ou lutar” foi desenvolvido e disseminado por importantes instituições norte-americanas, quais sejam o Departamento de Segurança Interna e o FBI, assumindo, conseqüentemente, elevada relevância e credibilidade (AGUILAR *et al.*, 2020).

Desse modo, verifica-se que o protocolo “fugir, esconder ou lutar” detém importante relevância, revestindo-se de detalhes que apresentam elevada pertinência às vítimas de incidente de atirador ativo. É importante lembrar que não existe a melhor tática, pois somente incumbirá à vítima a decisão a respeito da estratégia a ser adotada, sendo que, durante todo o evento as táticas poderão ser reavaliadas e cambiadas, de modo que, a título de exemplo, a vítima pode adotar a tática de “esconder” e, em certa circunstância, modificar para a tática de “fugir”.

### **2.3 A importância da aplicação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” como resposta ao incidente de atirador ativo**

A importância da aplicação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” como resposta ao incidente de atirador ativo impõe, inicialmente, a compreensão dos efeitos fisiológicos e psicológicos decorrentes de situações de elevado estresse. Isso pois, como analisado, os incidentes de atirador ativo são caracterizados pela intenção de o agressor matar ou tentar matar o maior número de pessoas em um local ocupado, proporcionando às vítimas, que são surpreendidas pela ação criminosa, intensas e repentinas manifestações de medo resultantes do iminente risco de morte. A intensa manifestação de medo, em verdade, é denominada pânico ou fobia, que nada mais é do que “um medo irracional, opressivo e incontrolável de um objeto ou evento específico” (CHRISTENSEN; GROSSMAN, 2007, p. 2, tradução nossa)

A respeito das fobias, a agressão interpessoal é considerada a fobia humana universal, de modo que muitos indivíduos apresentam temores irracionais e incontroláveis diante de situações de ataques (CHRISTENSEN; GROSSMAN, 2007). E, por sua vez, os aludidos temores provocam respostas psicológicas e fisiológicas intensas e limitantes nos indivíduos em situações de risco de morte, constituindo o chamado estresse em combate. O estresse em combate ocorre quando o corpo humano experimenta mudanças automáticas ante à consciência do enfrentamento de situação de elevado risco, comprometendo a capacidade de resposta (NOGUEIRA, 2021).

<sup>9</sup> “Evitar – Negar – Defender” em tradução livre.

<sup>10</sup> “Resposta a atirador ativo 4 As” em tradução livre.

<sup>11</sup> “Resposta a atirador ativo ALICE” em tradução livre.

<sup>12</sup> “Resposta a atirador ativo Janelas da Vida” em tradução livre.



Explica-se que, ante a situação de anormalidade, como no caso da ameaça inesperada com arma de fogo, o corpo humano é submetido a diversas atividades hormonais, produzindo efeitos que se estendem no tempo e que não podem ser interrompidos voluntariamente, muito embora possam ser minimizados. Esses efeitos correspondem a desequilíbrios psicológicos e fisiológicos, que produzem reações psicofisiológicas do estresse em combate, tais como a limitação do raciocínio – e da tomada de decisão –, a perda da visão periférica – conhecida pela expressão “visão de túnel” –, a redução da habilidade motora, o isolamento acústico – conhecido pela expressão “audição de túnel” –, o prejuízo da percepção de tempo e de espaço, o acometimento de tremores nas extremidades, a falta ou a distorção da memória, dentre outros efeitos (NOGUEIRA, 2021).

Nesse contexto de ameaça à vida, o indivíduo, que está sob os efeitos psicofisiológicos do estresse, é conduzido à apresentação de respostas práticas automáticas de “lutar ou voar”<sup>13</sup>, originárias do comportamento animal de sobrevivência de fugir imediatamente ou de lutar desesperadamente (NOGUEIRA, 2021). Com o aprofundamento da pesquisa da reação ao estresse, as respostas práticas de “lutar” ou “voar”, entendidas como “lutar” ou fugir”, foram ampliadas com as respostas “congelar” e “sucumbir”, como explica Frothingham (2021, *on-line*, tradução nossa):

Nos anos desde sua pesquisa, fisiologistas e psicólogos desenvolveram e refinaram o trabalho de Cannon, chegando a uma melhor compreensão de como as pessoas reagem às ameaças.

Assim, definindo o que agora é chamado de lutar, fugir, congelar e submeter:

**Lutar:** enfrentar qualquer ameaça percebida de forma agressiva.

**Voar:** fugir do perigo.

**Congelar:** incapaz de se mover ou agir contra uma ameaça.

**Sucumbir:** agindo imediatamente para tentar agradar para evitar qualquer conflito.

Novamente, quando alguém se sente ameaçado, o corpo responde rapidamente ao perigo iminente. O objetivo subjacente de lutar, fugir, congelar ou submeter é diminuir, acabar ou fugir do perigo para retornar a um estado de calma e de controle.

Ressalva-se que as respostas automáticas de reação à ameaça, consubstanciadas em “lutar”, “voar” (“fugir”), “congelar” ou “sucumbir”, possuem certa correlação com as condutas do protocolo “fugir, esconder ou lutar”, sendo necessária, contudo, a adoção de cautela na análise dessa correlação. É que as condutas de “congelar” e “sucumbir” certamente não estão previstas no protocolo, uma vez que não se apresentam como respostas adequadas à garantia da sobrevivência, pois ambas levam à submissão em relação ao agressor. Por outro lado, a tática “esconder” do protocolo possui relação com a conduta “voar” (“fugir”) da resposta automática de reação à ameaça, uma vez que objetiva evitar o contato direto com a fonte do perigo, ainda que a vítima supostamente não esteja se afastando do agressor. Logicamente, apenas para contextualizar, as táticas “fugir” e “lutar” correspondem respectivamente às respostas automáticas “voar” e “lutar” do elevado estresse.

Ainda a respeito das condutas de reação ao estresse, as respostas automáticas podem ser compreendidas também como “lutar”, “fugir”, “fingir” e “render-se”, diferindo o modelo anterior quanto à resposta “fingir”, que corresponde às situações em que as “pessoas fingem estar mortas, ou simulam ações ou perfis distintos, fingindo ser quem não é, ou escondendo a intenção de uma reação ou fuga” (NOGUEIRA, 2021, p. 44). Por outro lado, apenas para melhor compreensão, a conduta

<sup>13</sup> Tradução livre da expressão da língua inglesa “*fight or flight*”.

“render-se” está em consonância com a conduta “congelar”, uma vez que corresponde à “situação em que o homem ou qualquer outro animal se veem bloqueados e incapazes de empregar uma reação”, “entrando em um estado de choque ou ‘curto circuito’” (NOGUEIRA, 2021, p. 44). Para a melhor compreensão, Nogueira (2021, p. 45) ilustrou e contextualizou hipótese de execução das condutas do estresse em combate:

Durante as duas grandes Guerras Mundiais ou mesmo em outros conflitos bélicos mais recentes, os comandantes militares percebiam que uma parcela de suas tropas, quando colocadas efetivamente no *front* de batalha, simplesmente não conseguia agir. Enquanto alguns militares fugiam, outros não conseguiam disparar suas armas contra o inimigo, e uma outra parte simplesmente entrava em um choque absoluto, traduzido em um estado de estresse tão elevado que o combatente simplesmente se desligava do mundo real, ficando imóvel, não respondendo a estímulos visuais ou sonoros, sendo incapaz de cumprir qualquer ordem ou tarefa e acabando morto ou ferido rapidamente.

A partir desses problemas, as Forças Armadas mais preparadas passaram a estudar formas de otimizar a capacidade combativa de suas tropas, não por um aspecto logístico de armamento ou equipamento, mas sim por uma melhor seleção e treinamento de seus quadros de combate. A experiência mostrou que uma tropa bem preparada psicologicamente, adestrada especificamente para o combate, e mais resistente ao estresse e suas consequências, poderia ser incalculavelmente mais eficiente que o inimigo despreparado, mesmo que este estivesse melhor equipado e alimentado. [...].

A partir da necessidade de preparação psicofisiológica para a mitigação dos efeitos negativos do elevado estresse, notadamente quanto ao afastamento da resposta automática de “congelar”, o aperfeiçoamento da capacidade de gerenciamento pode ser desenvolvido pela aplicação dos métodos da racionalização, da mecanização e da habituação. Os métodos, portanto, servem à estruturação da preparação para melhorar a capacidade de resposta e, conseqüentemente, para reduzir os efeitos negativos do elevado estresse, possibilitando lucidez e discernimento ao indivíduo no enfrentamento de situação adversa de perigo iminente à vida (NOGUEIRA, 2021).

Resumidamente, o método da racionalização corresponde à análise e ao processamento de informações, tornando a situação conhecida antes mesmo de ser experimentada, o que é materializado por atividades teóricas. Por seu turno, o método da mecanização retrata o aprimoramento da memória motora pela execução de inúmeras repetições de movimentos e de ações, o que é instrumentalizado por treinamentos práticos básicos. Por fim, o método da habituação exprime a ambientação com situações e locais para tornar o cenário desconhecido cada vez mais costumeiro e trivial, o que é concretizado por simulações da realidade (NOGUEIRA, 2021).

Como é possível observar, o treinamento e a preparação correspondem à melhor forma de afastar os efeitos negativos do elevado estresse no enfrentamento de situação adversa de iminente risco à vida, proporcionando inteligência, agilidade, confiança e sagacidade para a tomada de decisão no episódio desfavorável. Nessa conjuntura, lembra-se que o incidente de atirador ativo condiz a evento anormal e inesperado pelas vítimas, que são submetidas a efeitos psicofisiológicos intensos próprios de situações que envolvam o risco de morte (CHRISTENSEN; GROSSMAN, 2007).

Considerando esse panorama, é coerente afirmar que a capacitação para a aplicação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” em incidentes de atirador ativo permitirá às vítimas a atuação racional com foco na sobrevivência. Ou seja, somente com a capacitação, as vítimas poderão responder

conscientemente e rapidamente ao evento de atirador ativo, aplicando racionalmente os conhecimentos obtidos no treinamento em uma situação real. É certo que, caso não seja submetida à capacitação, a vítima não saberá como agir durante um incidente de atirador ativo, tornando-se um alvo fácil ao agressor, conforme destacam Aguilar *et al.* (2020, p. 170):

Durante uma crise, as pessoas fazem o que foram treinadas para fazer nessas situações. Se não foram treinadas, possivelmente não farão nada, ou pior, tomarão atitudes impensadas e desesperadas que podem aumentar, em muito o número de vítimas e de prejuízos. Como já dissemos, não é durante um ataque que vai se descobrir o que e como deve ser feito. Planejamento e treinamento são partes essenciais de medidas preventivas. Portanto, na fase reativa, colocaremos em prática os procedimentos já assimilados pelas pessoas.

Inclusive, ante a dificuldade de antecipação de incidentes de atirador ativo, surge a necessidade de criação de estratégias para preparar o público potencialmente ameaçado para oferecer resposta apropriada, capacitando-o para a tomada de decisões destinadas à garantia da sua sobrevivência caso seja submetido a incidente de atirador ativo. Até porque o mencionado evento criminoso é caracterizado pela compressão de tempo, de modo que a lentidão em apresentar uma resposta pode causar o agravamento dos resultados trágicos, como lecionam Aguilar *et al.* (2020, p. 165):

Não foi possível evitar o ataque do atirador ativo. O que fazer? Como as autoridades devem proceder? Como uma pessoa que se encontra no local onde um indivíduo está atirando em todos os presentes deve proceder? Tudo isso já deve ser estabelecido antes, na fase preventiva. Na hora, em que um ataque está ocorrendo, não vai dar tempo para esclarecer corretamente às pessoas como devem proceder ou improvisar como a polícia deve agir. Os ataques são rápidos e mortais.

E, no contexto de confusão situacional desse incidente crítico, é razoável afirmar que a reação humana natural seja a negação, podendo ser vivenciados momentos de incerteza, medo ou descrença (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b). Melhor dizendo, sem a capacitação específica, as vítimas do incidente de atirador ativo dificilmente terão conhecimento das informações necessárias para tomar uma decisão segura, especialmente quando o evento está em seus momentos iniciais. Aliado a isso, é comum que as vítimas procurem figuras de autoridade, tais como policiais, para obter segurança e orientação, não obstante dificilmente ocorra a intervenção policial nos primeiros momentos do incidente, impondo, conseqüentemente, às vítimas a necessidade de tomada de decisões baseadas em seus conhecimentos para a garantia da sobrevivência (AGUILAR *et al.*, 2020).

A necessidade de treinamento, então, desponta como importante parâmetro para responder ao incidente de atirador ativo, maximizando as possibilidades de sobrevivência, uma vez que as potenciais vítimas atuarão conscientemente e rapidamente para evitar as conseqüências trágicas do episódio. É bom ressaltar que as vítimas usualmente agem com base nos instintos humanos, o que reforça a necessidade de realização de treinamentos para a conscientização das ações a serem tomadas. Isso porque, como visto, é comum que as vítimas adotem comportamentos negativos diante do cenário de atirador ativo, tais como a paralisia das ações, a recusa à fuga, a submissão, dentre outros, de modo que a preparação com treinamentos possibilita a recuperação à racionalidade e a atuação eficaz em responder taticamente ao incidente trágico (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015b).

Apenas para ilustrar a importância dos treinamentos, destaca-se que a Comissão de Educação dos Estados Unidos da América – nação que possui elevados índices de incidentes de atirador ativo, como estudado anteriormente – comparou as políticas de segurança escolar “K-12”<sup>14</sup> dos 50 (cinquenta) estados e do Distrito de Columbia, concluindo que, em 45 (quarenta e cinco) estados, são exigidos exercícios regulares de segurança ou de proteção escolar a serem conduzidos pelas instituições de ensino. Além disso, a análise também demonstrou que, em 17 (dezesete) estados, os exercícios de segurança ou de proteção escolar devem envolver instituições de aplicação da lei (BROWN; KELLEY; PEREZ JR., 2022).

Examinando-se a temática no contexto do estado de Santa Catarina, o episódio de Saudades até parece estar isolado na estatística de incidente de atirador ativo, o que poderia conduzir à errônea concepção de prescindibilidade de treinamento e de preparação para apresentação de resposta em caso de incidente de atirador ativo. Contudo, não bastasse a possibilidade de influência pelo efeito imitador – vale relembrar que o episódio de Suzano foi inspirado no massacre do Colégio Columbine –, habitualmente são noticiadas diversas ameaças da prática criminosa no território catarinense, especialmente em instituições de ensino, como demonstra o Quadro 2:

**Quadro 2 – Ameaças de incidentes de atirador ativo em Santa Catarina em 2021 e 2022**

Data	Cidade	Alvo	Autor	Forma
31 de agosto de 2021	Riqueza	Escola do Município	Menor com dezesseis anos de idade	Mensagens em rede social
14 de setembro de 2021	Araranguá	Escola Básica Municipal João Matias	Menor com quinze anos de idade	Mensagens em rede social
23 de fevereiro de 2022	Itajaí	Colégio de Aplicação da Univali	Identificado sem dados revelados	Mensagens em rede social com foto de simulacro de arma de fogo
18 de abril de 2022	Tubarão	Escola Governador Aderbal Ramos da Silva	Não identificado	Mensagem escrita na parede do banheiro
2 de maio de 2022	Tubarão	Escola de Educação Básica Henrique Fontes	Não identificado	Mensagem escrita na parede do banheiro
25 de maio de 2022	Antônio Carlos	Escola de Educação Básica Altamiro Guimarães	Sem informação	Mensagem em rede social
20 de junho de 2022	Florianópolis	Colégio Santa Terezinha	Não identificado	Mensagem escrita em carteira escolar
1º de julho de 2022	São Francisco do Sul	Escola de Educação Básica Professora Claurínice Vieira Caldeira	Menor com transtornos mentais	Mensagem em rede social
24 de agosto de 2022	Ituporanga	Escola Estadual Básica Aleixo Dellagiustina	Não identificado	Bilhete encontrado por alunos
25 de agosto de 2022	Cocal do Sul	Escola de Educação Básica do Município	Menor com treze anos de idade	Mensagem escrita na parede do banheiro
21 de setembro de 2022	Blumenau	Escola de Educação Básica Hercílio Deeke	Não identificado	Mensagem escrita na parede do banheiro
5 de outubro de 2022	Jaraguá do Sul	Escola de Ensino Básico Professora Lília Ayroso Oechsler	Não identificado	Mensagem escrita na parede do banheiro
21 de outubro de 2022	Florianópolis	Instituto Estadual de Educação	Não identificado	Fotografia compartilhada em rede social de mensagem escrita na parede do banheiro
23 de novembro de 2022	Apiúna	Escola Estadual do Município	Identificados sem dados revelados	Publicação em rede social de foto de simulacro de fuzil AK-47 em frente à sala dos professores

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Com base em: Ameaça... (2022), Após... (2022), Borges (2022), Carvalho (2022), Cordeiro (2022), Gislou (2022), Hasckel (2022), Loch (2022), Mariana (2021), Matheus (2022), Miranda (2022), Rabuske (2022) e Silva (2022).

<sup>14</sup> “K-12” representa o período educacional norte-americano desde o *Kindergarten* (jardim de infância em tradução livre) até o *12th grade* (12º grau em tradução livre) (FALCÃO FILHO, 2021).



Isso, por si só, demonstra a importância da realização da qualificação para que as potenciais vítimas de episódio trágico possam conhecer e, caso necessário, aplicar estratégias para a sobrevivência, o que, inclusive, assegurará maior sensação de segurança às potenciais vítimas e à comunidade atingida.

Considerando esses fatos, espera-se que, após a realização da preparação, a ser organizada pela Polícia Militar de Santa Catarina, os indivíduos capacitados fiquem autoconfiantes e preparados para lidar face a uma agressão de atirador ativo, maximizando as oportunidades de sobrevivência. Em síntese, a capacitação provavelmente oportunizará o esclarecimento e a orientação para as potenciais vítimas de incidente de atirador ativo, as quais, muitas vezes, nem sequer conhecem o fenômeno criminoso e a possibilidade de enfrentamento em sua rotina diária (AGUILAR *et al.*, 2020).

Além disso, a capacitação também teria o condão de dissuadir pretensos agressores a executarem a ação criminosa, uma vez que os atiradores ativos usualmente selecionam os alvos levando em conta a precariedade de defesa. Isto é, o atirador ativo possui a tendência de eleger alvo vulnerável para obter melhor resultado em sua ação criminosa, de modo que, caso tenha conhecimento que os frequentadores de determinado local alvo foram qualificados para responder ao seu propósito criminoso, provavelmente preferirá a mudança para alvo diverso, que não esteja habilitado a apresentar resposta (CAVALCANTE, 2022). A título de exemplo, essa hipótese ocorreu na tragédia na cidade de Saudades do estado de Santa Catarina, em que F. K. M. inicialmente desejava atacar a Escola de Educação Básica Rodrigo Alves, onde havia frequentado, mas, após considerar a dificuldade de enfrentar indivíduos que oferecessem maior resistência, modificou seu alvo para a Escola Infantil Pró-Infância Aquarela (GULARTE, 2021).

Destarte, a capacitação de potenciais vítimas de incidente de atirador ativo para oferecer resposta imediata à garantia da própria vida até a intervenção policial militar possui significativa importância, preparando psicologicamente aquelas para o enfrentamento do incidente crítico, afastando os efeitos negativos do elevado nível de estresse, tais como a confusão mental e o congelamento das ações. Igualmente, a qualificação provavelmente permitirá a dissuasão de investidas criminosas por pretensos atiradores ativos nos locais em que houve a habilitação, haja vista a intenção de seleção de vítimas vulneráveis, ou seja, vítimas frágeis e indefesas.

### 3 CONCLUSÃO

O incidente de atirador ativo, como estudado, representa evento agressivo e súbito cometidos em área delimitada, tal como centros comerciais e escolas, em que o agente criminoso pretende matar ou tentar matar o maior número de pessoas. Analisou-se que os Estados Unidos da América representam nação que sofre com diversos casos de incidente de atirador ativo, perecendo constantemente com os efeitos negativos decorrentes dessa prática criminosa.

Isso fez com que importantes instituições dos Estados Unidos da América – FBI e Departamento de Segurança Interna – despendessem estudos e análises sobre a temática, de modo que

identificaram a necessidade do desenvolvimento de protocolo para que as vítimas pudessem apresentar resposta contra a investida violenta. A partir disso, o protocolo “fugir, esconder ou lutar” surgiu, sendo repassadas as condutas como alternativas não sequenciais hábeis a serem empregadas com o propósito de frustrar a intenção homicida do agressor e garantir a sobrevivência das vítimas.

O método desenvolvido tem a finalidade de auxiliar as vítimas a retomarem a racionalidade em um incidente de atirador ativo, uma vez que, ante a surpresa do acontecimento, é comum o corpo humano experimentar efeitos psicofisiológicos limitantes, tais como a confusão mental e o congelamento das ações. Com isso, o protocolo “fugir, esconder ou lutar” permite a habituação e a familiarização de indivíduos com o evento crítico, propiciando a execução de respostas táticas para potencializar a manutenção da vida. E isso, certamente, ocorrerá com o desenvolvimento de treinamentos e de capacitações das potenciais vítimas, incumbindo, em território estadual, o planejamento e a execução à Polícia Militar de Santa Catarina.

A problemática da pesquisa restou solucionada, uma vez que foi possível identificar a importância de as potenciais vítimas de incidente de atirador ativo serem capacitadas para oferecer resposta imediata à garantia da própria vida até a intervenção policial militar.

O estudo, nesse contexto, alcançou os objetivos propostos ao compreender o incidente de atirador ativo, ao examinar o protocolo “fugir, esconder ou lutar” para vítimas responderem ao incidente de atirador ativo, bem como ao explorar a relevância da capacitação de potenciais vítimas para o enfrentamento desses eventos críticos.

Além disso, a pesquisa confirmou as hipóteses formuladas ao perquirir a relevância da preparação mental de potenciais vítimas para alcançar o estado de alerta necessário para afastar os efeitos prejudiciais decorrentes do alto nível de estresse em incidente de atirador ativo, bem como a adequação das diretrizes da aplicação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” pela Polícia Militar de Santa Catarina à luz realidade estadual, especialmente em relação às inúmeras ameaças de incidente de atirador ativo nos últimos dois anos.

Com isso, o estudo contribuirá para a sociedade à medida que, caso implementada a capacitação, garantirá maior sensação de segurança, bem como instrumentalizará potenciais vítimas para o enfrentamento do fenômeno criminoso. À Polícia Militar de Santa Catarina, além de aproveitar a resposta qualificada oferecida pelas vítimas, minimizando os efeitos prejudiciais do momento em que provavelmente não estará presente para atuar, ainda caberá o desenvolvimento e a organização de programa institucional, ampliando o inventário de recursos à prevenção e à repressão de infrações penais pelas Organizações Policiais Militares.

Finalmente, o estudo permitirá ao autor da presente pesquisa – e a outros pesquisadores – o desenvolvimento da capacitação junto à sua unidade policial militar de origem, contribuindo para o avanço dos conhecimentos teóricos e práticos da habilitação. A propósito, a temática ainda demanda aprofundamento, consubstanciado, a título exemplificativo, na adaptação do protocolo “fugir, esconder ou lutar” às peculiaridades dos ambientes mais impactados, bem como às particularidades das vítimas,



uma vez que o método deve ser compreendido diferentemente conforme as estruturas arquitetônicas e as pessoas envolvidas.

Assim, o estudo contribuiu para o esclarecimento da importância da capacitação de potenciais vítimas de atirador ativo, reconhecendo o protocolo “fugir, esconder ou lutar” como importante recurso para a garantia da vida das vítimas do fenômeno criminoso até a efetiva intervenção policial militar. Outrossim, a pesquisa oferece à Polícia Militar de Santa Catarina a vanguarda no desenvolvimento de programa institucional para a capacitação de indivíduos em locais vulneráveis ao incidente de atirador ativo, garantindo a preservação da ordem pública e a proximidade junto aos segmentos vulneráveis da sociedade.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Plínio. Atirador em Campinas agiu sozinho e tinha doença psíquica, diz polícia. **R7 São Paulo**, 21 fev. 2019. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/atirador-em-campinas-agiu-sozinho-e-tinha-doenca-psiquica-diz-policia-29062022>. Acesso em: 25 nov. 2022.

AGUILAR, Paulo Augusto; COUTO, Márcio Santiago Higashi; SOUZA, Wanderley Mascarenhas de; RACORTI, Valmor Saraiva. **Sistema de Gerenciamento de Incidentes e Crises e a Ameaça do Atirador Ativo**: atualizando a doutrina. São Paulo: Ícone, 2020.

ALVES, Lara; CAETANO, Carolina; OLIVEIRA, Natália. Estudante atira em dois colegas dentro de escola em Carai. **O Tempo**, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/estudante-atira-em-dois-colegas-dentro-de-escola-em-carai-1.2259155>. Acesso em: 25 nov. 2022.

AMEAÇA de massacre em escola traz medo e pânico para pais e alunos. **Portal da Cidade**, 25 maio 2022. Disponível em: <https://brusque.portaldacidade.com/noticias/policial/ameaca-de-massacre-em-escola-traz-medo-e-panico-para-pais-e-alunos-0153>. Acesso em: 25 nov. 2022.

APÓS ameaça de massacre em escola particular dos Ingleses, instituição diz que era ‘fake news’. **Jornal Conexão**, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://jornalconexao.com.br/2022/06/21/apos-ameaca-de-massacre-em-escola-particular-dos-ingleses-instituicao-diz-que-era-fake-news>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BASILIO, Ana Luiza. Massacre de Suzano é o oitavo em escolas do Brasil desde 2002. **Carta Capital**, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/massacre-de-suzano-e-o-oitavo-em-escolas-do-brasil-desde-2002>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BERNARDO, André. Massacre de Realengo: os 10 anos do ataque a escola que deixou 12 mortos e chocou o Brasil. **BBC**, 06 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56657419>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BLAIR, J. Pete; BURNS, David; CURNUTT, John R.; NICHOLS, Terry. **Active Shooter: events and response**. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2013.

BORÉM, Alberto. Morre a quarta vítima de ataques a escolas de Aracruz. **A Gazeta**, 26 nov. 2022. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/morre-a-quarta-vitima-de-ataques-a-escolas-de-aracruz-1122>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BORGES, Caroline. Polícia Civil apreende adolescente de 16 anos suspeito de planejar ataque a escola de SC. **G1**, 1 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/s-ata-catarina/noticia/2021/09/01/policia-civil-apreende-adolescente-de-16-anos-suspeito-de-planejar-ataque-a-escola-de-sc.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BOTEGA, Jefferson. Como foi o ataque com machadinha que deixou feridos em escola de Charqueadas. **GZH**, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/08/como-foi-o-ataque-com-machadinha->

que-deixou-feridos-em-escola-de-charqueadas-cjzlnbj3r04tx01qmxzzig0l3.html. Acesso em: 25 nov. 2022.

BROWN, Daizha; KELLEY, Bryan; PEISACH, Lauren; PEREZ JR., Zeke. *50-State Comparison: K-12 School Safety. Education Commission of the States*, 5 out. 2022. Disponível em: <https://www.ecs.org/50-state-comparison-k-12-school-safety-2022>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRUNSWICK, Deborah; DAWSON, Margaret; HODGE, Channon. *As schools re-open across the country, there's one thing that has not gone away: lockdown drills. CNN*, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://edition.cnn.com/interactive/2021/03/us/school-shooting-lockdown-drills>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CARLUCCI, Manoela; FIGUEIREDO, Carolina; VIEIRA, Júlia. Aluno atira em três estudantes de escola pública em Sobral, no Ceará. **CNN**, 05 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/aluno-atira-em-tres-estudantes-de-escola-publica-em-sobral-no-ceara>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CARVALHO, Matheus. Escola suspende aulas após ameaça de massacre em SC. **Jornal Razão**, 1 jul. 2022. Disponível em: <https://jornalrazaao.com/noticias/seguranca/escola-suspende-aulas-apos-ameaca-de-massacre-em-sc>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CAVALCANTE, Igor Dutra. **Atrás das linhas aliadas: active shooter: casos de massacre no Brasil**. Maceió: [s.n.], 2022.

CHRISTENSEN, Loren W.; GROSSMAN, Dave. *On Combat: the psychology and physiology of deadly conflict in war and in peace*. 2. ed. PPCT Research Publications, 2007.

CORDEIRO, Nelsinho. Ameaça de massacre causa temor em escola de Florianópolis. **Guararema News**, 21 out. 2022. Disponível em: <https://www.guararemanews.com.br/ameaca-de-massacre-causa-temor-em-escola-em-florianopolis>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CORDEIRO, Tiago. Como foi o massacre de Columbine? **Super Interessante**, 18 abr. 2017. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/como-foi-o-massacre-de-columbine>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CORRÊA, Douglas. Polícia apreende adolescente que ameaçava ataque a escola em Cabo Frio. **Ágência Brasil**, 7 maio 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-05/policia-apreende-adolescente-que-ameacava-ataque-escola-em-cabo-frio>. Acesso em: 25 nov. 2022.

COSTA, Maicon. Colégio onde ocorreu ataque na Bahia tem gestão compartilhada com a PM. **Estado de Minas**, 26 set. 2022. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2022/09/26/interna\\_nacional,1398217/colégio-onde-ocorreu-ataque-na-bahia-tem-gestao-compartilhada-com-a-pm.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2022/09/26/interna_nacional,1398217/colégio-onde-ocorreu-ataque-na-bahia-tem-gestao-compartilhada-com-a-pm.shtml). Acesso em: 25 nov. 2022.

CRUZ, Elaine Patrícia. Três pessoas morrem após ataque em ônibus no interior paulista. **Agência Brasil**, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/tres-pessoas-morrem-apos-ataque-em-onibus-no-interior-paulista>. Acesso em: 25 nov. 2022.

DUSEK, Denise. *An ideal model for responding to active shooter incidents in schools*. 2013.; 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - *Texas State University*, San Marcos, 2013.

DIAS, Kaique. Escola de Vitória invadida por ex-aluno terá botão do pânico. **G1**, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2022/08/22/escola-de-vitoria-invadida-por-ex-aluno-tera-botao-do-panico.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U. S. *Department of Homeland Security*. **Active shooter: how to respond**. 2008. Disponível em: [https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/active\\_shooter\\_booklet.pdf](https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/active_shooter_booklet.pdf). Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Federal Bureau of Investigation*. **A study of active shooter incidents in the United States between 2000 and 2013**. 2013. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/active-shooter-study-2000-2013-1.pdf/view>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Congressional Research Service*. **Mass Murder with Firearms: Incidents and Victims, 1999-2013**. 2015a. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/stats-services-publications-school-shooter-school-shooter/view>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Interagency Security Comittee*. **Planning and response to an active shooter: an interagency security committee policy and best practices guide**. 2015b. Disponível em: <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/isc-planning-response-active-shooter-guide-non-fouo-nov-2015-508.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Healthcare & Public Health Sector Coordinating Council*. **Active shooter planning and response: learn how to survive a shooting event in a healthcare setting**. 2017. Disponível em: [https://www.fbi.gov/file-repository/active\\_shooter\\_planning\\_and\\_response\\_in\\_a\\_healthcare\\_setting.pdf/view](https://www.fbi.gov/file-repository/active_shooter_planning_and_response_in_a_healthcare_setting.pdf/view). Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Federal Bureau of Investigation*. **Developing emergency of plans: a guide for businesses**. 2018. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/active-shooter-guide-for-businesses-march-2018.pdf/view>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Federal Bureau of Investigation*. **Active shooter incidents in the United States in 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/active-shooter-incidents-in-the-us-2019-042820.pdf/view>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Federal Bureau of Investigation*. **Active Shooter Incidents 20-Year Review, 2000-2019**. 2021a. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/active-shooter-incidents-20-year-review-2000-2019-060121.pdf/view>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Federal Bureau of Investigation*. **Active shooter incidents in the United States in 2020**. 2021b. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/active-shooter-incidents-in-the-us-2020-070121.pdf/view>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Federal Bureau of Investigation*. **Active shooter incidents in the United States in 2021**. 2022. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/active-shooter-incidents-in-the-us-2021-052422.pdf/view>. Acesso em: 25 nov. 2022.

FALCÃO FILHO, Aluizio. *Homeschooling*: um caminho para o obscurantismo?. **Exame**, 7 abr. 2021. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/money-report-aluizio-falcao-filho/homeschooling-um-caminho-para-o-obscurantismo>. Acesso em: 25 nov. 2022.

FERREIRA, Afonso; GALVÃO, Walder. Polícia cumpre mandado de busca e apreensão contra jovem suspeita de planejar atentado em Brasília. **G1**, 21 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/05/21/policia-cumpre-mandado-de-busca-e-apreensao-contra-jovem-suspeito-de-planejar-atentado-em-brasilia.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

FRAZÃO, Heliana. Adolescente de 13 anos fere coordenadora com faca e atea fogo em escola na Bahia. **Estadão**, 27 set. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/adolescente-de-13-anos-fere-coordenadora-com-faca-e-ateia-fogo-em-escola-na-bahia>. Acesso em: 25 nov. 2022.

FROTHINGHAM, Mia Belle. *Fight, Flight, Freeze, or Fawn: What This Response Means*. **Simply Psychology**, 6 out. 2021. Disponível em: <https://www.simplypsychology.org/fight-flight-freeze-fawn.html>. Acesso em: 25 nov. 2022.

GABIRA, Gabriel; SANTOS, Fernando. Homem invade empresa em SP, mata duas colegas de trabalho e é morto pela PM. **G1**, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2019/12/20/homem-entra-em-empresa-e-atira-em-funcionarios-em-sp-duas-pessoas-morreram.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

GISLON, Graziela. Escola de Cocal do Sul recebe ameaças de massacre e polícia civil investiga o caso. **Ligado no Sul**, 1 set. 2022. Disponível em: <https://www.ligadonosul.com.br/geral/escola-de-cocal-do-sul-recebe-ameacas-de-massacre-e-policia-civil-investiga-o-caso>. Acesso em: 25 nov. 2022.

GULARTE, Jeniffer. "Ele queria matar o máximo possível de pessoas", afirma delegado sobre ataque em Saudades. **GZH**, 14 maio 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2021/05/ele-queria-matar-o-maximo-possivel-de-pessoas-afirma-delegado-sobre-ataque-em-saudades-ckooc4poi0027018my53q4odv.html>. Acesso em: 25 nov. 2022.

HASCKEL, Vitória. Aluno é expulso de colégio após suposta ameaça de massacre contra colegas. **SCC10**, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://scc10.com.br/seguranca/aluno-e-expulso-de-colegio-apos-suposta-ameaca-de-massacre-contra-colegas>. Acesso em: 25 nov. 2022.

JACOMETTO, Honório; OLIVEIRA, Rafael. Adolescente é apreendido suspeito de planejar atentado a escola em Goiânia. **G1**, 28 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/05/28/adolescente-e-apreendido-suspeito-de-planejar-atentado-a-escola-em-goiania.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

KOBUS, Bruna; WURMEISTER, Fabiula. Aluno armado atira e fere dois colegas em colégio de Medianeira. **G1**, 28 set. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2018/09/28/aluno-atira-em-colegas-de-colegio-em-medianeira.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

LIN, Nelson. Suspeito de planejar ataque em escola segue preso em São Paulo. **Agência Brasil**, 11 maio 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2021-05/suspeito-de-planejar-ataque-em-escola-segue-preso-em-sao-paulo>. Acesso em: 25 nov. 2022.

LISBOA, Adriana; PEIXOTO, Juliana; PEREIRA, Mariana. Segurança atea fogo em creche de Janaúba e mata crianças e professora. **G1**, 05 de outubro de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/guarda-de-creche-em-janauba-atea-fogo-em-criancas-deixando-mortos-e-feridos.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

LOCH, Priscila. Mensagem em tom de ameaça escrita em escola preocupa alunos e pais. **Extra**, 2 maio 2022. Disponível em: <https://extra.sc/2022/05/02/mensagem-em-tom-de-ameaca-escrita-em-quadro-de-escola-preocupa-alunos-e-pais>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MALVA, Pamela. Filme de terror na vida real: o terrível caso do assassino do cinema. **UOL**, 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/filme-de-terror-na-vida-real-o-terrivel-caso-do-assassino-do-cinema.phtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MARIANA, Karin. Adolescente grava áudio com ameaças de morte a colegas de escola, em Araguaá. **AgoraSul**, 14 set. 2021. Disponível em: <https://agorasul.com.br/adolescente-grava-audio-com-ameacas-de-morte-a-colegas-de-escola-em-arangua>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MATHEUS, Silvio. Forças de segurança atuam em frente a escola que sofreu ameaça de massacre em SC. **Visor Notícias**, 26 set. 2022. Disponível em: <https://visornoticias.com.br/forcas-de-seguranca-atuam-em-frente-a-escola-que-sofreu-ameaca-de-massacre-em-sc>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MIRANDA, Glacomo. Suposta ameaça de ataque em escola coloca Polícia em alerta em Ituporanga. **RWTV**, 24 ago. 2022. Disponível em: <https://rwtv.com.br/suposta-ameaca-de-ataque-em-escola-coloca-policia-em-alerta-em-ituporanga>. Acesso em: 25 nov. 2022.

NEGRISOLI, Lucas. Ataque em Saudades: jovem tentou entrar em todas as salas de creche para matar. **O Tempo**, 4 maio 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/brasil/ataque-em-saudades-jovem-tentou-entrar-em-todas-as-salas-de-creche-para-matar-1.2480931>. Acesso em: 25 jun. 2022.

NETO, Miguel Beltran. Atirador que matou três planejava crime desde 92. **Folha de São Paulo**, 5 nov. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0511199902.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

NOGUEIRA, Rogério. **Tiro de combate e sobrevivência policial: método RCS**. 1. ed. Brasília: [s.n.], 2021

OLIVEIRA, Rafael. Três adolescentes são apreendidos suspeitos de planejar ataque a escola em Montividiu. **G1**, 02 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/06/02/tres-adolescentes-sao-apreendidos-suspeitos-de-planejar-ataque-a-escola-em-montividiu.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2022.

PEREIRA, Niomar. Menor de Palmas planejava ataque em escolas. **Jornal de Beltrão**, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://www.jornalbeltrao.com.br/noticia/311079/menor-de-palmas-planejava-ataque-em-escolas>. Acesso em: 25 nov. 2022.

RABUSKE, Ricardo. Palavra "Massacre" é escrita em parede de escola em Jaraguá. **Diário de Jaraguá**, 5 out. 2022. Disponível em: <https://www.diariodajaragua.com.br/seguranca/palavra-massacre-e-escrita-em-escola-em-jaragua/472420>. Acesso em: 25 nov. 2022.



SANTA CATARINA. Polícia Militar de Santa Catarina. **POP 201.4.91**. Procedimento Operacional Padrão. Intervenção em Ocorrências de Atirador Ativo. Florianópolis: PMSC, 2020.

SILVA, Jotaan. Polícia identifica autores ameaça de falso massacre em escola de Apiúna. **O Município Blumenau**, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://omunicipioblumenau.com.br/policia-identifica-autor-de-falsa-ameaca-de-massacre-em-escola-de-apiuna>. Acesso em: 25 nov. 2022.

SOUZA, Felipe. Ataque em creche: o que se sabe sobre ato que matou adultos e crianças em SC. **BBC**, 4 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56949063>. Acesso em: 25 nov. 2022.

SURETTE, Ray. *Copycat crime and copycat criminals*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2022.

VARGAS, André. O massacre de Suzano. **IstoÉ**, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/o-massacre-de-suzano>. Acesso em: 25 nov. 2022.

VASCONCELOS, Caê. O que se sabe até agora sobre o ataque a tiros em escola no ES. **UOL**, 25 nov. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/11/25/o-que-se-sabe-sobre-ataque-a-escola-no-es.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

## EVIDÊNCIAS DO ESTADO DA ARTE NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL

*Júnia Fátima Carmo Guerra \**

**RESUMO:** Desde a década de 1980 que o debate sobre o campo da segurança pública no Brasil vem se intensificando. Esses debates derivam de diversas áreas do conhecimento como o Direito, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Psicologia, Educação e Economia. Mais recentemente, os cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu em Segurança Pública têm contribuído com essas discussões, assim como revistas científicas relativas ao campo. A fim de analisar o estado da arte da segurança pública no Brasil, pesquisou-se o tema e a metodologia científica empregada nas dissertações de seis Mestrados em Segurança Pública do Brasil e de artigos da Revista Brasileira de Segurança Pública, no período de 2015 a 2021. De cunho qualitativo, os resultados demonstram uma tendência para temáticas que envolvem a violência contra a mulher e a segurança pública institucional. Os métodos mais selecionados foram a pesquisa qualitativa, documental e entrevistas semiestruturadas, indicando uma produção científica robusta.

**Palavras-chave:** Segurança Pública; Estado da arte; Produção Acadêmica.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v6i15.212>

Recebido em 02 de junho de 2023.

Aprovado em 03 de julho de 2023

---

\* Universidade Estadual de Minas Gerais. <http://lattes.cnpq.br/9695507067905088>



## EVIDENCE OF THE STATE OF KNOWLEDGE IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY IN BRAZIL

**ABSTRACT:** Since the 1980s, the debate on the field of public security in Brazil has been intensifying. These debates derive from various areas of knowledge such as Law, Sociology, Anthropology, Political Science, Psychology, Education and Economics. More recently, *Stricto Sensu* Postgraduate courses in Public Security have contributed to these discussions, as have scientific journals related to the field. In order to analyze the state of knowledge of public security in Brazil, the theme and scientific methodology used in the dissertations of six Masters in Public Security in Brazil and articles in the Brazilian Journal of Public Security were researched, from 2015 to 2021. From a qualitative perspective, the results demonstrate a tendency towards themes involving violence against women and institutional public security. The most selected methods were qualitative research, documentary research and semi-structured interviews, indicating a robust scientific production.

**Keywords:** Public Safety; State of Knowledge; Academic Production.

## 1 INTRODUÇÃO

Observa-se um significativo movimento nos debates e publicações sobre o tema da segurança pública no final do século passado e, sobretudo, nas últimas duas décadas. É possível, também, observar um interesse cada vez mais crescente da pesquisa envolvendo diferentes aspectos e temas sobre este campo, possivelmente, em virtude da realidade brasileira cujo histórico e fatos atuais evidenciam uma sociedade marcada pela violência urbana e pela criminalidade.

A Constituição de 1988 aponta uma ruptura em vários aspectos ao tomarmos como base os princípios democráticos que a sustentam em contraposição ao legado autoritário na América Latina. Todavia, as políticas de segurança desenvolvidas pelos governos de cunho reativo para lidar com o fenômeno da violência e do descontrole da proteção social e ordem pública, vem demonstrando emergência em mudar as regras formais da política, do controle, da relação entre Estado e sociedade civil e da hegemonia das chamadas ciências policiais em torno de soluções sociais e legais.

Esse cenário pode ser compreendido a partir da perspectiva de Lima, Sinhoretto e Bueno (2015, p. 125) ao apontarem a “coincidência histórica entre democratização e seus processos descontínuos e crescimento do crime violento, indicador da deterioração de direitos e garantias”. Os autores ainda mencionam que as altas taxas de violência estão associadas a elevadas taxas de impunidade, o que implica na baixa confiança nas leis e nas instituições. E por outro lado, as instituições de segurança pública e justiça criminal, cobradas pela mídia e pela opinião pública, são regidas pela ideia de que algo precisa ser feito a qualquer custo para conter os criminosos, fomentando a prática de medidas de extremo rigor penal, com medidas criminais anacrônicas e discriminatórias (LIMA, SINHORETTO E BUENO, 2015).

Nessa vertente, nota-se que algumas temáticas se tornam primárias no debate da segurança pública como violência, sistema prisional, instituições policiais, políticas públicas e avaliação de políticas de segurança, as quais tem sido objeto de estudo e de trabalhos acadêmicos de diferentes áreas de conhecimento como: Direito, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Psicologia, educação e Economia.

A partir deste panorama percebe-se que os estudos da segurança pública no Brasil vêm sendo desenvolvidos por campos de conhecimento que dialogam entre si, demonstrando a relevância desta costura interdisciplinar para a produção de conhecimento na área. Embora apresentem uma crescente expansão e intensidade nas discussões, bem como contribuições práticas ao refletir sobre os problemas sociais envolvendo a segurança pública, nota-se que são estudos dispersos entre várias áreas de conhecimento.

Na esteira dessa discussão, acredita-se que a criação de Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em segurança pública tenha se dado a partir da emergência em compreender os dilemas sociais que envolvem a violência e a criminalidade, bem como os arranjos institucionais relativos a políticas de



segurança e suas relações de poder, com o intuito de fomentar e disseminar a produção conhecimento sobre segurança e contribuir para a resolução dos problemas prementes.

A intensificação da produção de conhecimento gerada por esses Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública gerou inquietações e questionamentos como: Quais são os temas mais focalizados? Quais os procedimentos metodológicos empregados? Para além dessas indagações, destaca-se a importância em apontar os caminhos que vêm sendo trilhados e os aspectos que são abordados em detrimento de outros. Em outras palavras, a importância de pesquisar o estado da arte de um campo de conhecimento que se entende estar em formação.

Sendo assim, o objetivo central deste estudo é analisar o estado da arte da segurança pública no Brasil, a partir da análise das dissertações de seis Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública e dos artigos publicados na Revista Brasileira de Segurança Pública, entre o período de 2015 a 2021.

É necessário salientar que o estudo do estado da arte de um determinado campo só pode ser considerado se a análise abranger toda uma área de conhecimento, nos diferentes aspectos que geraram produções (ROMANOWSKI E ENS, 2006). Por exemplo, para realizar um estado da arte sobre segurança pública no Brasil não basta apenas estudar os resumos de dissertações e teses, são necessários estudos sobre as produções em congressos e/ou estudos sobre as publicações em periódicos da área, caso contrário, ele poderá ser denominado como estado do conhecimento (ROMANOWSKI E ENS, 2006). Portanto, incluiu-se a análise dos artigos publicados na Revista Brasileira de Segurança Pública, uma vez que suas publicações são relevantes e condensam os debates e discussões realizados, semestralmente, no Fórum Brasileiro de Segurança Pública do Brasil.

Ainda há que se destacar que a realização destes balanços possibilita contribuir com a organização e análise de um campo em formação, além de indicar possíveis contribuições da pesquisa para com as rupturas sociais (ROMANOWSKI E ENS, 2006). Nesse sentido, justifica-se a necessidade de realizar um estudo analítico do conhecimento acumulado por meio de uma pesquisa documental que tenha como base inventariar e sistematizar as produções da área de conhecimento. Em outras palavras, compreender o estado da arte do campo da segurança pública.

O artigo está estruturado em quatro sessões, além desta introdução. Na primeira sessão é apresentado o cenário acerca dos debates sobre a segurança pública. Adiante, discute-se o estudo do estado da arte de um campo de conhecimento. Em seguida, são apresentados os percursos metodológicos da pesquisa em consonância com os propósitos e fundamentos do estudo do estado da arte e a análise dos dados. Por fim, nas considerações finais, são apresentados os resultados da pesquisa os quais demonstram uma tendência para temáticas que envolvem a violência contra a mulher e segurança pública institucional focada nas políticas públicas e na criminalidade urbana. Os métodos mais selecionados foram a pesquisa qualitativa, documental e entrevistas semiestruturadas, indicando uma produção científica robusta.

## 2. OS DEBATES SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Nas ciências sociais autores como Cardoso, Seibel e Monteiro (2014, p. 5), demonstram que o debate da segurança pública “sempre esteve fortemente associado a violência urbana”. Os autores apontam que no âmbito do universo acadêmico, a questão da segurança pública tem se tornado objeto de problematização desta área de pesquisa, indicando um aumento expressivo dos Grupos de Trabalhos (GTs) nos eventos acadêmicos e na expansão da produção científica por meio de dissertações, teses, artigos e livros. Além disso, destacam a literatura que se dedicou à produção acadêmica sobre a área da violência, envolvendo as produções de Zaluar (1999), Kant de Lima, Misse e Miranda (2000), Adorno e Barreira (2010) e Lima e Neme (2011).

Ainda no campo das ciências sociais, Vasconcelos (2014) apresenta em sua tese uma pesquisa sobre a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil, relativo ao período de 1968 a 2010, esboçando a sociologia política das ciências sociais. O levantamento de dados demonstra que os estudos políticos institucionais sobre segurança pública tiveram entre 1970 e 1988 repercussão limitada nos GTs de políticas Públicas da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e na construção nacional das redes de pesquisas junto a essa associação. O autor descreve que os temas mais discutidos envolviam a violência e os conflitos sociais, se referindo aos estudos urbanos, bem como temas relacionados ao direito, sociedade e violência (VASCONCELOS, 2014).

Na década de 1990, Vasconcelos (2014, p. 367) afirma que mesmo ainda estando “subsumida a outras questões, a segurança pública começa a ampliar seu espaço, em grande parte favorecida pela politização da violência urbana no Rio de Janeiro e já expressando a emergência da conciliação entre segurança pública e cidadania”. Os GTs de políticas públicas da ANPOCS entre 1990 e 1995 reuniam temas associados ao sistema de justiça, violência criminal e segurança pública (VASCONCELOS, 2014), evidenciando a necessidade de se compreender e problematizar a conjuntura do tecido social brasileiro e as respostas do Estado frente às mazelas e demandas sociais, pós Constituição de 1988.

Apesar do esforço em debater e problematizar temas oriundos da segurança pública Cardoso, Seibel e Monteiro (2014) ressaltam que estes balanços da literatura têm dado foco às pesquisas na área da violência, deixando em segundo plano a segurança pública. Essa percepção é reafirmada a partir de algumas considerações de Kant de Lima, Misse e Miranda (2000), os quais indicam que a “temática da segurança pública ainda não se consolidou como uma área de pesquisa em comparação às temáticas da delinquência ou da criminalidade violenta” (CARDOSO, SEIBEL E MONTEIRO, 2014, p. 5).

Sobre esse panorama, Lima, Sinhoretto e Bueno (2015), também descrevem as dificuldades analíticas à compreensão de múltiplas dimensões e desdobramentos que decorrem dos conceitos da segurança em uso nas ciências sociais apontadas por Costa e Lima (2014), ao argumentarem que “as



diferentes posições políticas e institucionais interagem para que a segurança não esteja circunscrita em torno de única definição conceitual e esteja imersa num campo em disputa” (LIMA, SINHORETTO E BUENO, 2015, p. 123).

No campo das ciências políticas nota-se que a maioria das discussões e debates sobre a segurança pública emerge de temas que envolvem as questões jurídicas, penais, institucionais as quais incluem os estudos das políticas públicas a partir do marco da Constituição de 1988, numa clara demonstração de que o paradigma da segurança cidadã vive um paradoxo em relação à realidade social violenta e desigual permeada por instituições fragmentadas e de baixa cultura democrática.

Essa visão é compartilhada por Lima, Sinhoretto e Bueno (2015, p. 124) ao afirmarem que na conjuntura democrática, os discursos de democratização e de defesa dos direitos humanos geraram “fraturas num modelo de ordem social até então hegemônico. Mas, diferentemente do que ocorreu na economia e em outras áreas de política social, a transição democrática não propiciou reformas mais profundas nas polícias, na justiça criminal e nas prisões”.

Esse aspecto incide diretamente em outros campos de conhecimento como o da educação e da psicologia os quais se observa um movimento na busca pela compreensão de uma realidade marcada pela delinquência juvenil, pela violência vivenciada nos meios familiares e no convívio social.

A partir desse cenário nota-se que os estudos sobre a segurança pública no Brasil derivam de diferentes campos de conhecimento, mas que dialogam e se fundem, propiciando uma visão interdisciplinar do tema. Essa diversidade é devida as várias nuances que a segurança pública desperta. Portanto, o estudo do estado da arte da segurança pública não implica em buscar uma única direção para os seus debates ou determinar qual ou quais assuntos são mais relevantes. Ele busca como a próxima sessão demonstrará apontar como eles estão sendo pensados e desenvolvidos a partir das novas contribuições, no caso, as produções científicas dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em segurança pública e da Revista Brasileira e Segurança Pública.

### 3. O ESTUDO DO ESTADO DA ARTE

Observa-se que compreender as dimensões de um campo de conhecimento permite elucidar pontos ainda pouco evidenciados. A perspectiva contemporânea sobre a segurança pública no Brasil tem revelado não só uma recorrência de temas, dilemas e paradoxos, como também uma constante busca de novos conhecimentos para a solução de problemas práticos. Assim, nota-se uma variedade de ensaios, acertos, erros e novas promessas de abordagens.

Segundo Motta (2013, p. 82), a partir da visão do campo da administração pública,

a introdução de uma nova dimensão teórica revela sua potencialidade para solucionar questões específicas e contribuir para sua validade perante a comunidade, sem possibilidade de gerar verdades absolutas, tampouco de resolver problemas de maneira generalizada.

Nesse sentido e, considerando o campo da segurança da pública, percebe-se que a busca pelo conhecimento de um campo “conduzem a ciência a caminhos não trilhados com uma renovada esperança de contribuir para a solução de problemas” (MOTTA, 2013, p.82). Esse aspecto demonstra que a “análise do campo investigativo é fundamental neste tempo de intensas mudanças associadas aos avanços crescentes da ciência e da tecnologia” (ROMANOWSKI E ENS, 2006, p. 39).

A partir desse cenário, entende-se que o estudo do estado da arte de um campo poderá contribuir para o seu avanço, não só teórico, como também prático, na medida em que a ciência teoriza a partir da investigação de um fenômeno, ou seja, da empiria.

Embora recentes, os estudos de estado da arte que objetivam a sistematização da produção numa determinada área do conhecimento já se tornaram imprescindíveis para apreender a amplitude do que vem sendo produzido (ROMANOWSKI E ENS, 2006; MONTOYA, 2005).

Segundo Montoya (2005) a origem do estado da arte se remonta na década de oitenta, quando se ampliaram os estudos da área das ciências sociais na América Latina, os quais procuravam a compilação de informações disponíveis sobre um determinado tópico, com o objetivo de fundamentar políticas e alternativas de ação para o desenvolvimento social.

Esse tipo de pesquisa, que segundo Brandão (1986, p. 7) é usual na literatura científica americana, é pouco conhecido entre pesquisadores no Brasil. O termo estado da arte resulta de uma tradução literal do Inglês, e, conforme a autora, tem por objetivo realizar levantamentos do que se conhece sobre um determinado assunto a partir de pesquisas realizadas em uma determinada área.

Também são reconhecidas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado (FERREIRA, 2002, p. 258).

Considera-se que a realização do estudo da arte implica no desenvolvimento de uma metodologia resumida em três grandes passos: contextualização, classificação e categorização, os quais são complementares por uma fase adicional que permita associar o estado da arte de uma maneira estrutural, decidindo e fazendo análise (MONTOYA, 2005). Desta maneira, observa-se que o estudo da arte permite a circulação de informações, gera uma demanda de conhecimento e estabelece comparações com outros conhecimentos paralelos a este, oferecendo diferentes possibilidades de compreensão do problema tratado, pois apresenta mais de uma alternativa de estudo (MONTOYA, 2005).

Assim, o estudo do estado da arte pode ser usado como uma ferramenta para o reconhecimento e interpretação de uma realidade, como proposta metodológica documental e com base para se tomar decisões no campo de conhecimento investigado.



#### 4. PERCURSOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é de cunho qualitativo, uma vez que o estudo demanda uma análise por meio da capturação, identificação, classificação e quantificação, aspectos que envolvem o estudo do estado da arte de uma área. Desse modo, a pesquisa não se restringirá a identificar a produção, mas analisá-la, categorizá-la e revelar os múltiplos enfoques e perspectivas. De acordo com Soares (2000, p. 4), num estado da arte é necessário considerar “categorias que identifiquem, em cada texto, e no conjunto deles as facetas sobre as quais o fenômeno vem sendo analisado”.

O estudo se realizou por meio da pesquisa documental que se baseou na análise das dissertações dos (06) seis Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública no Brasil, disponíveis no sítio eletrônico de cada um e na análise dos artigos oriundos da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponibilizados em seu sítio eletrônico, durante o período de 2015 a 2021. Destaca-se que atualmente existem (08) oito Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública no Brasil, porém, foi possível analisar (06) seis, uma vez que as buscas se deram a partir do sítio eletrônico dos Programas, sendo que (02) dois deles não disponibilizaram as dissertações.

O período de 2015 a 2021 foi selecionado por se considerar o período de criação dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública cuja maioria se deu após 2012, e a primeira edição da Revista Brasileira de Segurança Pública, que foi em 2007. Outro ponto a se considerar é relativo ao prazo da defesa das dissertações, que são concluídas, no máximo em dois anos. Portanto, um mestrado que iniciou suas atividades após 2012 teve dissertações defendidas em 2014, o que possibilitou pesquisá-las a partir de 2015.

A extração dos dados das dissertações e artigos científicos se deu por meio da leitura da introdução e da metodologia apresentada nas produções. Em seguida, os dados foram organizados e agrupados por temas e por tipo de metodologia, conforme o ano publicado. Posteriormente, os dados foram sistematizados e quantificados no programa Excel 2010.

Destaca-se que a Revista Brasileira de Segurança Pública foi selecionada como unidade de análise por contribuir, desde 2007, com as discussões do campo da Segurança Pública e pelo fato de suas publicações estarem atreladas ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que é uma organização não governamental, apartidária, e sem fins lucrativos, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021). Além disso, sua relevância é notável ao ter publicado artigos que incluem discussões sobre criminalidade, padrões de policiamento, formação profissional, investigação policial, justiça criminal, justiça juvenil, sistema prisional, sistema socioeducativo, dentre outros, e que foram citados de maneira significativa (REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

Por outro lado, a seleção dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública se deu por concentrar uma expressiva produção científica relacionada às linhas de pesquisa que abordam questões sobre cidadania e direitos humanos, permitindo ampliar o escopo da pesquisa, uma vez que a Revista Brasileira de Segurança Pública se concentra mais em temáticas sobre justiça criminal, sistema prisional, padrões de policiamento e a formação policial.

Outro aspecto considerado é que todos os (06) seis Programas investigados oferecem mestrado profissional, podendo contribuir com estudos, análises, avaliações e ações aplicáveis ao fenômeno da segurança pública.

Os Programas pesquisados foram:

- O Programa de Pós-graduação em Segurança Pública da Universidade Federal do Pará (PPGSP-UFGPA), o qual oferta o Mestrado profissional em Segurança Pública. Suas atividades iniciaram em 2002;
- O Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (PPGSPJC), da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, criado em 2004. Oferece o Mestrado profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania;
- O Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade Estadual de Roraima (UERR) cujas atividades iniciaram em 2016 e oferta um Mestrado profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania;
- O Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã (PPGSC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), criado em 2018, oferecendo o Mestrado Profissional em Segurança Cidadã;
- O Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança (PPGJS), da Universidade Federal Fluminense (UFF), criado em 2018, ofertando o Mestrado acadêmico em Justiça e Segurança;
- O Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania (PPGSPCid), da Universidade do Estado de Minas Gerais, o qual iniciou suas atividades em 2019. Oferece o Mestrado profissional em Segurança Pública e Cidadania.

O Quadro 1- Programa de Pós-graduação em Segurança Pública/Mestrado apresenta os Programas pesquisados, a universidade que o oferece, além da data de início de suas atividades e o quantitativo de dissertações publicadas no período pesquisado.

**Quadro n. 1 – Quantidade de Estudos de Programa de Programa de Pós-graduação em Segurança Pública**

UNIVERSIDADE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PROGRAMA/MESTRADO</b>							
UFPA - Programa de Pós-graduação em Segurança Pública - (PPGSP-UFPA) - Início das atividades: 2002	08	08	08	08	08	08	08
UFBA - Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (PPGSPJC/UFBA) – Início das atividades: 2004	05	16	24	3	-	-	-
UERR - Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania - Início das atividades: 2016	-	-	-	11	09	-	-
UFRGS - Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã (PPGSC/UFRGS) - Início das atividades: 2018	-	-	-	-	-	08	08
UFF - Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança (PPGJS/UFF) - Início das atividades: 2018	-	-	-	-	-	-	12
UEMG - Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania (PPGSPCid/UEMG) - Início das atividades: 2019	-	-	-	-	-	-	12

Fonte: Elaboração própria

É importante salientar alguns limites da pesquisa em virtude da falta de dados, uma vez que foi possível coletar informações completas, relativas ao período de 2015 a 2021, somente da UFPA. A UFBA, que também tem dissertações defendidas desde 2015, não as apresenta em sua totalidade no seu sítio eletrônico. Nesse sentido, os dados dessa universidade foram retirados de um Dossiê publicado com o resumo das dissertações defendidas entre 2010 e 2018, de modo que, os dados referentes ao PROGESP/UFBA, são relativos a 2015, 2016, 2017 e 2018.

Outro ponto a ser ressaltado é que (04) quatro dos (06) seis Mestrados em Segurança Pública, além de não publicarem todas as dissertações defendidas, as publicam por meio de um filtro que possibilita realizar a busca a partir do nome do autor e do título da dissertação e não por ano, o que dificultou a coleta dos dados.

Destaca-se também que o Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade Estadual de Roraima (UERR), o Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã (PPGSC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança (PPGJS), da Universidade Federal Fluminense (UFF), e o Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania (PPGSPCid), da Universidade do Estado de Minas Gerais, foram criados depois de 2016, resultando em dissertações defendidas de 2018 em diante por se considerar os 24 meses de curso de um mestrado. Portanto, a análise desses Programas percorreu a partir de 2018.

Nesse sentido, foram pesquisadas 164 dissertações e 96 artigos da Revista Brasileira e Segurança Pública, totalizando 260 produções científicas.

#### 4.1 Análise dos dados

A pesquisa apoiou-se na análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977, p. 46) objetiva “a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem”.

A categorização dos dados para a realização da análise de conteúdo é uma ferramenta primordial e vai de encontro com os aspectos dos estudos do estado da arte que exige esse mesmo procedimento. Nessa fase se tem em conta a criação e organização de classes para o tratamento da informação, passo que implica em uma recuperação importante da informação e facilita o estudo essencial do fenômeno a ser investigado (MONTROYA, 2005).

Sendo assim, as categorias de análise foram:

- Os temas acerca da segurança pública;
- As estratégias metodológicas, se qualitativa ou quantitativa, bem como os instrumentos de coleta dos dados.

#### Categoria – Temas de pesquisa

Dentre os sessenta e três (63) temas encontrados entre as 164 dissertações e 96 artigos, os 10 mais debatidos foram por ordem de quantidade:

- Violência contra a mulher (branca, negra e homossexual) - 12%
- Segurança Pública institucional e políticas públicas – 7%
- Criminalidade urbana – 5,8%
- Adoecimento e vitimização dos agentes de segurança pública – 4,1%



Os temas listados abaixo tiveram um quantitativo próximo a 3% cada um e os demais apresentaram porcentagem abaixo de 1, por isso não foram citados.

- Cárcere privado e adolescente
- Medidas sócio protetivas a jovens e adolescentes
- Sistema penitenciário
- Policiamento, gestão e processos
- Funcionalidade e gestão da Polícia Militar
- Formação policial, dentre outros.

Desse quantitativo, destaca-se que Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP) teve uma expressiva contribuição ao discutir temas sobre a Violência contra a mulher; Segurança Pública institucional e políticas públicas; Criminalidade urbana. A temática da violência doméstica contra a mulher foi explorada a partir de dimensões relacionadas à raça e gênero, sendo mais abordada no período de 2018 a 2021, tanto nos Mestrados como na (RBSP). Na publicação do 1º semestre de 2021 da (RBSP), entre os 13 artigos publicados, 08 foram sobre violência contra a mulher. Outro tema também com publicação significativa na (RBSP) foi sobre o Sistema de Justiça Criminal.

Observou-se que os temas, apesar de variados, se concentram mais em aspectos de ordem prática e menos em discussões teóricas que envolvem o setor judiciário. Esta característica talvez seja em razão dos cinco (05) entre os seis (06) Programas investigados ofertarem mestrado profissional, envolvendo linhas de pesquisas sobre cidadania, direitos humanos e políticas públicas.

A criminalidade urbana também foi outro tema significativamente explorado em várias dimensões, dentre elas o adoecimento e vitimização dos agentes de segurança pública marcado pelo contexto da criminalidade, bem como a segurança pública institucional e as discussões e críticas acerca das políticas de segurança pública na tentativa de conter ou de mudar o quadro desanimador da violência urbana brasileira.

### **Categoria – Percursos metodológicos**

Quanto à metodologia a pesquisa qualitativa foi a mais empregada e os instrumentos de coleta de dados mais usados foi à pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas, fundamentados pela pesquisa bibliográfica.

A pesquisa quantitativa também foi empregada em algumas dissertações e artigos científicos, porém, com uma quantidade bem inferior que a qualitativa. Notou-se que em sua maioria, os dados documentais foram os mais explorados, seguidos pelo *survey*. Já a observação não participativa e participativa, bem como o grupo focal, teve pouca aderência nas produções pesquisadas.

**Quadro 2: Quantitativo do tipo de pesquisa e instrumento de coleta de dados**

Universidades Programas	Qualitativa	Quantitativa	Documental	Entrevista semiestrutu- -rada	Survey	Observação participativa e não participativa	Estudo de caso
PPGSP-UEFP); PPGSPJC/UFB); UER); PPGSC/UFRGS; PPGJS/UFF; PPGSPCid/UEMG	122	42	78	69	17	22	10
Revista Brasileira de Segurança Pública	110	19	69	12	7	4	1

Fonte: Produção própria

No Quadro 2: Quantitativo do tipo de pesquisa e instrumento de coleta de dados, a pesquisa qualitativa se destoa da quantitativa, possibilitando inferir que as produções científicas no campo da segurança pública, no período de 2015 a 2021, lidam com a realidade investigada como um fenômeno em construção, apontando uma visão fenomenológica e menos positivista.

A Revista Brasileira de Segurança Pública, além dos métodos apresentados acima, também contou com publicações baseadas em ensaios teóricos. Entre as 96 publicações observadas entre 2015 e 2021, dezessete (17) foram ensaios teóricos de temas variados. A publicação dos seis (06) artigos, do 1º semestre de 2016, foi toda composta por ensaios teóricos. Essa metodologia não foi possível de ser observada nas dissertações por se tratar de produção científica que exige a pesquisa empírica. Portanto, a análise de diferentes fontes, no caso desta pesquisa, dissertações e artigos científicos, assim como indica o estudo do estado da arte contribuiu para caracterizar o estado da arte da segurança pública, uma vez que não se ateu somente a um campo de produção de conhecimento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou estudar o estado da arte da segurança pública no Brasil, considerando a contextualização, classificação e categorização de produções científicas derivadas das dissertações de seis Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública e dos artigos publicados na Revista Brasileira de Segurança Pública, entre o período de 2015 a 2021. Foi possível perceber que o seu campo de conhecimento tem sido explorado a partir de temáticas que afligem a sociedade brasileira como a violência contra a mulher, a segurança pública institucional e políticas públicas, bem como a criminalidade urbana.



Esses temas vão de encontro com as perspectivas de um país democrático de direito que, por sua vez, não conseguiu consolidar as proposições democráticas demarcadas na Constituição de 1988. Para além das discussões oriundas do Direito, da Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Psicologia, Educação e Economia, notou-se que os Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública contribuem para as discussões de seu campo, explorando os dilemas sociais vigentes e que se destoam independentes da região onde se localizam. Ou seja, percebe-se que são problemas de ordem nacional e que a introdução de discussões e teorias podem potencializar soluções práticas. A RBSP também vem contribuindo de maneira significativa para a área, uma vez que, além dos temas e métodos explorados nas dissertações, apresenta discussões que envolvem outras áreas de conhecimento e produções de cunho teórico, como os ensaios teóricos, permitindo a circulação de informações e geração de diferentes possibilidades de compreensão do problema tratado.

Quanto a metodologia empregada nas pesquisas foi possível observar que as produções são fundamentadas pela pesquisa qualitativa, indicando uma relação de proximidade e subjetiva com os fenômenos investigados o que permite inferir uma produção de conhecimento construtiva, baseada no que a realidade aponta. A triangulação dos dados foi outro ponto observado nas produções o que gera mais de uma alternativa de estudo, contribuindo para a validação dos dados, para o reconhecimento e interpretação de uma realidade. Assim, apreende-se que o campo de conhecimento da segurança pública no Brasil avançou com as produções científicas dos cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Segurança Pública e com as contribuições dos artigos publicados na Revista Brasileira de Segurança Pública, apontando para um campo de conhecimento vigoroso e robusto, porém em construção, por considerar o seu dinamismo e a sua multidisciplinaridade. Destaca-se que um campo em construção não desqualifica o conhecimento gerado, apenas aponta para realidades muito complexas, que necessitam de uma visão interdisciplinar e articulada entre as ciências, que por sua vez, denotam epistemologias e metodologias que buscam alcançar as mais variadas possibilidades de compreensão da realidade.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S.; BARREIRA, C. A Violências na Sociedade Brasileira. In.: **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. São Paulo, ANPOCS, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRANDÃO, Z.; BAETA, A., M., B.; ROCHA, A., D., C.. Evasão e repetência no Brasil: a escola em questão. 2. Ed. Rio de Janeiro, RJ: Dois Pontos, 1986.

CARDOSO, G., R.; SEIBEL, E., J.; MONTEIRO, F., M.. O estado da arte da produção acadêmica sobre segurança pública: a ciência política brasileira em foco. **IX Encontro da ABCP**, Brasília, DF, 04 a 07 de agosto de 2014.

FERREIRA, N., S., A.. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 79, p.257-272, ago. 2002.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. <https://forumseguranca.org.br>. Acessado em junho de 2022.

KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A., P., M. **Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia**. BIB, Rio de Janeiro, n. 50, 2º Semestre de 2000.

LIMA, R., S.; NEME, C.. Produção acadêmica e segurança pública no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio (org). **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S.. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. v. 30 n.1. Janeiro/Abril, 2015.

MONTEIRO, F., M.; SEIBEL, E. J.; CARDOSO, G., R. O Campo da Segurança Pública no Brasil de 2000 a 2013: um mapeamento do debate. **VIII Congresso Português de Sociologia**, Portugal, 2014.

MONTOYA, N., P., M.. Herramientas para investigar: Qué es el estado del arte? **Ciencia y Tecnología para la salud Visual y Ocular**. n. 5: 73-75. Julio, diciembre, 2005.

MOTTA, P., R., M. O Estado da arte da Gestão Pública. **ERA**, São Paulo, v. 53, n. 1, jan/fev. 2013. P. 082-090.

REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA. [Revista.forumseguranca.org.br](http://Revista.forumseguranca.org.br). Acessado de julho a outubro de 2022.

ROMANOWSK, J., P..ENS, R., T.. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 6, n.19, p.37-50, set./dez. 2006.



SOARES, M., B.; MACIEL, F., P. Alfabetização no Brasil: o estado do conhecimento. Disponível em: <http://www.mec.inep.gov.br>, 2000. Acesso em: 23 setembro, 2022.

TAVARES, A., G.; VILARINHO, T., F., COSTA, L., D.. Estudo das dissertações de mestrado profissional em segurança pública de universidades brasileiras. **REBESP** v. 12, Especial 2019.

VASCONCELOS, F., T. R. **Esboço de uma Sociologia Política das Ciências Sociais Contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança Pública e o debate criminológico no Brasil**. Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, 2014. P. 519.

ZALUAR, A. Violência e crime. In: MICELI, Sérgio (org). **O que ler na Ciência Social Brasileira**. São Paulo, Brasília, Ed. Sumaré, Capes, 1999.