



**Universidade Católica do Salvador**  
**Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação**  
**Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania**

**SERGIO VILAS BOAS SANTOS**

**A READAPTAÇÃO FUNCIONAL APLICADA AOS POLICIAIS  
FEDERAIS: REFLEXÕES SOBRE SEU ALCANCE, LIMITES E  
FUNCIONALIDADE**

**Salvador**  
**2015**

**SERGIO VILAS BOAS SANTOS**

**A READAPTAÇÃO FUNCIONAL APLICADA AOS POLICIAIS  
FEDERAIS: REFLEXÕES SOBRE SEU ALCANCE, LIMITES E  
FUNCIONALIDADE**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Profa. Dra. Márcia Esteves de Calazans.

**Salvador  
2015**

UCSal. Sistema de Bibliotecas

S237 Santos, Sérgio Vilas Boas.  
A readaptação funcional aplicada aos policiais federais: reflexões sobre seu alcance, limites e funcionalidade/ Sérgio Vilas Boas Santos. – Salvador, 2015.  
118 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado Políticas Sociais e Cidadania.  
Orientação: Profa. Dra. Márcia Esteves de Calazans.

1. Readaptação funcional – Policiais federais 2. Polícia - Profissão  
3. Inclusão social – Trabalho 4. Saúde – Servidor da segurança público federal I. Título.

CDU 351.746:349.2

**TERMO DE APROVAÇÃO**

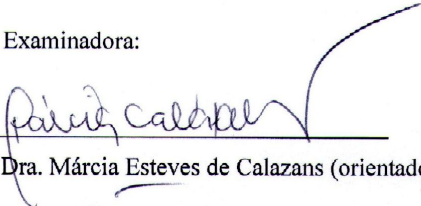
**SÉRGIO VILAS BOAS SANTOS**

**“A READAPTAÇÃO FUNCIONAL APLICADA AOS POLICIAIS FEDERAIS:  
REFLEXÕES SOBRE SEU ALCANCE, LIMITES E FUNCIONALIDADE”.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 27 de março de 2015.

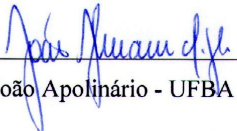
Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_

Profª. Dra. Márcia Esteves de Calazans (orientadora) – UCSal

  
\_\_\_\_\_

Profª. Dra. Angela Maria Carvalho Borges - UCSal

  
\_\_\_\_\_

Prof. Dr. João Apolinário - UFBA

Dedico este trabalho da primeira a sua última página a todos que acreditam e lutam pelo respeito a vida, a justiça, a igualdade de oportunidades, a dignidade da pessoa humana, a diversidade e o respeito ao próximo, assim como, aos que buscam ampliar a sua própria perspectiva de vida e cidadania e que aspiram por um mundo sem preconceitos.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus pela Sua presença em todos os momentos da minha vida e pela graça e oportunidade ter começado e concluído esse período de estudos. E por meio desta Sua linha traçada por Ele em minha vida agradeço também por tudo que segue:

Agradeço ao meu querido filho (Bento), que apesar da pouca idade, soube ter paciência comigo, nos intermináveis períodos de “tec tec tec... na frente do computador” em que ficamos sem brincar!

Aos meus pais, por sua compreensão e apoio.

Aos demais familiares pela torcida.

Aos meus amigos (de sempre e para sempre) – que me incentivaram a terminar logo esta dissertação (para desfrutarmos de mais tempo para sairmos e nos divertirmos!)

Aos meus colegas da turma de 2012 do Mestrado em Políticas pela profícua convivência.

À todos os professores do programa de pós-graduação, em especial à minha orientadora, por toda sua paciência e generosidade, sobretudo, por ter compartilhado comigo seu duto conhecimento e vasta experiência que foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Aos funcionários da UCSAL em especial a secretaria sempre diligente e atenciosa em relação as minhas demandas junto ao curso.

E finalmente, a uma pessoa a quem agradeço especialmente por ter “conhecido” durante este curso que “sempre” esteve ao meu lado e me apoiou neste período e continua sendo minha fonte de inspiração: Sabrina, a quem tenho a imensa satisfação em dizer “obrigado por tudo!”

As dificuldades são como as montanhas. Elas só se aplainam quando avançamos sobre elas.

## RESUMO

A readaptação funcional é a volta do trabalhador ao seu posto de trabalho em funções compatíveis com as limitações que eventualmente tenha adquirido em seu labor. No serviço público é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, em síntese um direito social. O presente trabalho, aborda o estudo do real alcance da readaptação, assim como, sua funcionalidade e eventuais óbices a sua aplicação, diante da singularidade do ofício policial, incluindo noções de risco, sofrimento e meio ambiente de trabalho e aqui representada pela categoria dos policiais federais. Apesar de um direito estatutário consolidado em lei, a operacionalidade deste instituto (readaptação funcional), quando aplicada a estes servidores, acusam limites e dificuldades que ainda não foram totalmente transpostas. Para confirmar esta afirmação, esta pesquisa analisou as abordagens literárias sobre a readaptação funcional, compreendendo a sua origem e evolução na legislação brasileira, cotejando-a com o entendimento do ofício policial e algumas particularidades que tocam o tema. Para isto realizou um estudo de caso de abordagem qualitativa. Estas análises partiram basicamente de dados coletados em documentos: bibliografias, bases de dados de órgãos públicos, processos administrativos e judiciais e demais pareceres de órgãos de controle interno. Ao final esta pesquisa identificou importantes marcos legais que proporcionam um cenário favorável a readaptação funcional aplicada aos servidores desta carreira, o que, infelizmente também não impediu de constatar a existência de uma dubiedade interpretativa, uma espécie de inabilidade dos gestores responsáveis em apropriar-se da atual noção e importância da readaptação funcional como forma de valorização profissional e de inclusão social no trabalho. A relevância desta pesquisa, portanto, está na peculiaridade do tema proposto, no chamamento e alerta à saúde destes profissionais e na possibilidade de uma nova percepção e abordagem sobre a readaptação funcional como direito estatutário amplo e irrestrito a toda categoria profissional, para tal desiderato, este estudo focou-se nos servidores da segurança pública no âmbito federal.

Palavras-chave: Funcional. Profissão. Polícia. Inclusão social. Saúde.



## **ABSTRACT**

Functional rehabilitation is the return of the worker to his job in compatible with the constraints which it may have suffered in their work roles. In public service is vested in the office of server roles and responsibilities consistent with the limitation that has suffered in his physical or mental ability, in short a social right. The present work deals with the study of the actual scope of rehabilitation, as well as their functionality and possible obstacles to its implementation on the uniqueness of the police office, here represented by the category of the federal police. Although a consolidated statutory right by law, the operation of this institute (functional adaptation), when applied to these servers, accuse limits and difficulties that have not yet fully transposed. To confirm this assertion, this paper analyzed the literary approaches to functional adaptation, including its origin and evolution of Brazilian legislation, comparing it with the understanding of the police office, and some particulars touching the subject. For this case study conducted a qualitative approach. These analyzes basically left data collected from documents, bibliographies, databases of public institutions, administrative and judicial opinions, and other organs of internal control. At the end of this research identified important legal frameworks that provide a favorable environment to functional adaptation applied to this career servers, which unfortunately did not prevent him from establishing the existence of an interpretive ambiguity, a sort of inability of managers responsible for appropriating current notion and importance of functional adaptation as a form of social inclusion at work. The relevance of this research, therefore, is the peculiarity of the proposed topic, the call and warning to health professionals and those in the possibility of a new perception and approach on functional rehabilitation as broad and unfettered statutory right the entire profession, to this aim, this study focused on public safety servants at the federal level.

Keywords: Functional Rehabilitation. Profession. Police. Social inclusion. Health.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**AGU**– Advocacia Geral da União

**CDPD** – Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência

**CID** - Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde

**CIF** – Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde

**CRP** – Centros de Reabilitação Profissional

**DOU** – Diário Oficial da União

**MJ** – Ministério da Justiça

**NRP** – Núcleos de Reabilitação Profissional

**OMS** – Organização Mundial de Saúde

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PASS** – Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalhador

**PF** – Polícia Federal

**PRF** – Polícia Rodoviária Federal

**SIASS** – Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor

**SEDH**- Secretaria de Direitos Humanos

**SIPEC** – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**10ª SPRF/BA** – 10ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal

**SUS** - Sistema Único de Saúde

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**TRF** - Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1 HIPÓTESE DE TRABALHO	18
1.2 JUSTIFICATIVA	18
1.3 OBJETIVOS	22
<b>1.3.1 Objetivo geral</b>	<b>22</b>
<b>1.3.2 Objetivos específicos</b>	<b>22</b>
1.4 METODOLOGIA	23
<b>2. PROFISSÃO: POLICIAL</b>	<b>28</b>
2.1 DA DEFINIÇÃO DE POLÍCIA: UMA BREVE ANÁLISE	28
2.2 DA PROFISSÃO: O SERVIDOR PÚBLICO POLICIAL	33
2.3 A IDEIA DO RISCO	37
2.4 DA PRECARIZAÇÃO DO LABOR, SUA INFLUÊNCIA NA SAÚDE DO TRABALHADOR E A CONTRIBUIÇÃO DA PSICODINÂMICA DO TRABALHO	42
<b>3. DA READAPTAÇÃO FUNCIONAL COMO POLÍTICA DE REINSERÇÃO SOCIAL: UMA DIMENSÃO GERAL</b>	<b>49</b>
3.1 ASPECTOS GERAIS DA READAPTAÇÃO FUNCIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: SÍNTESE HISTÓRICA	49
3.2 DA POLÍTICA PÚBLICA: UMA BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL	55
3.3 DO CONCEITO DE READAPTAÇÃO FUNCIONAL E E A SUA CONSTITUCIONALIDADE	58
<b>3.3.1 A readaptação funcional e o princípio do concurso público</b>	<b>61</b>
3.4 A READAPTAÇÃO FUNCIONAL COMO VIA DE REINSERÇÃO SOCIAL: REFLEXÕES	64
<b>4. A READAPTAÇÃO FUNCIONAL: APLICAÇÃO, LIMITES E ALCANCE</b>	<b>69</b>

4.1 APLICAÇÃO, LIMITES E ALCANCE DA READAPTAÇÃO E A VISÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A JURISPRUDÊNCIA	69
4.2 DESVIO DE FUNÇÃO X READAPTAÇÃO FUNCIONAL PARA POLICIAIS: CAMINHOS E POSSIBILIDADES	71
4.3 A READAPTAÇÃO FUNCIONAL E A NOVA CONVENÇÃO DA ONU SOBRE OS DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA POSIÇÃO VANGUARDISTA	76
<b>5. DA METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>84</b>
5.1 UM ESTUDO DE CASO: BREVES CONSIDERAÇÕES	84
5.2 DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS: EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM QUALITATIVA DOS RESULTADOS	86
5.3 RESULTADOS E DESAFIOS	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>110</b>

## INTRODUÇÃO

A polícia é um objeto de interesse acadêmico bastante recente no campo historiográfico mundial. No Brasil, essa inclinação se mostra ainda mais novíça, em que pese nos últimos anos a produção tenha se mostrado bastante promissora, com especial destaque a criminologia<sup>1</sup> e a vitimologia<sup>2</sup>, sem olvidar, das produções nas áreas da sociologia e da antropologia, com ênfase no estudo do fenômeno da violência e da letalidade policial.

A possibilidade de estudar a história da polícia, ou qualquer elemento ligado a esta instituição, além de indesejada, parecia também muito limitada. No quadro da ditadura, por exemplo, a aproximação universidade/polícia era recusada de ambos os lados. Mesmo em países com enorme tradição democrática, a polícia via sempre a aproximação acadêmica com grande desconfiança, dificultando muito o acesso à informação. Para as polícias, desde sua constituição, informação é um dos bens

---

<sup>1</sup> A **criminologia** é um conjunto de conhecimentos que se ocupa do crime, da criminalidade e suas causas, da vítima, do controle social do ato criminoso, bem como da personalidade do criminoso e da maneira de ressocializá-lo. Etimologicamente o termo deriva do latim *crimino* (crime) e do grego *logos* (tratado ou estudo), seria portanto o "estudo do crime". É uma ciência empírica e interdisciplinar. É empírica, pois baseia-se na experiência da observação, nos fatos e na prática, mais que em opiniões e argumentos (FERNANDES; FERNANDES, 2002).

<sup>2</sup> Apesar de várias obras anteriores que faziam referência ao comportamento da vítima nos crimes, Fritz R. Paasch opina no sentido de que o verdadeiro fundador da doutrina da vítima, ou *vitimologia*, é Benjamim Mendelsohn, advogado em Jerusalém. Através de seus trabalhos de Sociologia jurídica (*Etudes Internacionales de Psycho-Sociologie Criminelle*(1956), *La Victimologie, Science Actuelle* 1957) colocaram em destaque a conveniência de estudo da vítima sob diversos ângulos, quais sejam, Direito Penal, Psicologia e Psiquiatria. Eduardo Mayr assim conceitua: Vitimologia é o estudo da vítima no que se refere à sua personalidade, quer do ponto de vista biológico, psicológico e social, quer o de sua proteção social e jurídica bem como dos de vitimização, sua inter-relação com o vitimizador e aspectos interdisciplinares e comparativos (MAYR *et al.*, 1990, p 18).

mais valiosos, significa poder, e não deve ser visível para todos, afinal, como afirma Brodeur (2004), a “ação policial é um objeto que opõe uma resistência deliberada ao projeto de conhecimento”.

O segredo é a chave de toda a investigação, mas é também um bom obstáculo contra demandas externas, de um mundo visto como incapaz de compreender as filigranas desta atividade. Uma das formas de pensar o desenvolvimento das polícias ao longo do século XX é pela via da profissionalização de sua atividade; uma das características dessa profissionalização é a posse de um saber específico, que faz com que o trabalho só possa ser avaliado corretamente pelos pares. (MONJARDET, 2003).

Longe de ter a pretensão de escrutinar tal instituição, este trabalho tem por objetivo propor um novo olhar sobre um objeto de estudo tão desafiador, levantando questões mais pertinentes e próximas ao dia-a-dia do “servidor público” policial. Assim o presente estudo passou a estudar a readaptação e reabilitação funcional dos servidores da carreira policial, com a intenção de perceber de que forma este direito estatutário é hoje apropriado, concretizado e aplicado pela Administração Pública, a visão dos órgãos de controle e dos próprios órgãos policiais.

Portanto, o grande desafio que envolve o tema da readaptação funcional aplicada aos policiais federais: reflexões sobre seu alcance, limites e funcionalidade, consiste na necessidade de estudos no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a área de segurança, com ênfase no “sujeito” policial, o que inclui também as produções científicas, com vistas a assegurar e compreender não só o melhor desempenho das instituições policiais, das atribuições dos profissionais de segurança pública e seu papel no contexto político atual, como também, uma efetiva política de avaliação qualitativa e quantitativa de suas ações, da dinâmica do seu trabalho e da saúde deste servidor.

Aqui, diferente das produções que analisam a instituição policial sob à ótica do grau de letalidade e violência destas agências de controle formal do Estado, será levado em conta, de outro eito, as intercorrências existentes no cotidiano do seu labor e o grau de influencia que o seu ambiente de trabalho exerce no desempenho e na sua saúde física e mental estudando, desta forma, as diversas documentações e registros existentes de profissionais da área de segurança pública, vitimados e/ou sequelados em decorrência das suas atividades laborais, e como a legislação pátria tem tratado estas questões, com destaque dado à readaptação.

Para tanto, trará a lume a análise e o estudo de documentos públicos tais como, processos administrativos e /ou judiciais, pareceres de órgãos consultivos e de controle da Administração Pública, relatórios de gestão, além produções bibliográficas que tratem do tema da readaptação e reabilitação profissional, com a atenção dada por este estudo aos casos envolvendo servidores públicos policiais no âmbito federal.

Alinhando-se a ideia de um estudo de caso dentro de uma abordagem crítica, o presente trabalho propôs ir além da catalogação das evidências, dos simples dados estatísticos, e sim primou por um estudo mais profundo sobre os institutos da readaptação e reabilitação aplicados à esta categoria especial de servidores públicos: os policiais. Nesta produção foi feita uma análise de como este direito estatutário (reabilitação e a readaptação) vinha sendo operado e apropriado pelos gestores responsáveis no âmbito da Administração Pública Federal e pelo controle jurisdicional, como direito inalienável destes servidores e de que maneira se encontraram ou se confrontaram com a interpretação mais contemporânea e vanguardista sobre o tema.

Vale lembrar que a readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica, conforme previsto na Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos servidores públicos civis da União), art. 24, § 2º:

Artigo 24 – Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.

§ 1º Se julgada incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado.

§ 2º A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga, é o que diz a lei que rege a presente matéria no âmbito da administração pública.

(Redação dada pela Lei no 9.527, de 10.12.97)

Em linhas gerais, o que se pretendeu com este trabalho foi estudar até que ponto a legislação que envolve o direito à readaptação funcional é plenamente apropriada, esgotada, tornando-se, de fato, eficaz à carreira dos servidores públicos policiais, os principais óbices à sua funcionalidade cotejando-a com o que hoje

preconiza as políticas públicas e sociais do país, a origem do instituto da reabilitação funcional e readaptação por meio de uma análise documental e pelas principais bibliografias pertinentes ao tema.

Até mesmo, como medida informativa e preventiva a eventuais casos de afastamentos, em razão de acidentes de trabalho ou outras patologias associadas as atividades policiais, restou necessário esclarecer neste estudo um olhar mais aprofundado em relação as próprias características e alcance da readaptação e reabilitação, juntamente com seu grau de funcionalidade à carreira policial. Foi necessário também compreender o processo de trabalho nestas instituições, suas legislações “ínterna corporis” (suas leis orgânicas), as características intrínsecas a esta carreira, seus regulamentos e regimentos internos, enfim, o perfil deste profissional, analisando-as de acordo com as legislações de amparo e de proteção social existentes no país.

Também foi observado, por meio da análise de alguns documentos, de que forma os direitos sociais desta categoria, com ênfase na saúde e conseqüente possibilidade de readaptação funcional vem sendo efetivada e apropriada pela comunidade policial, seja por meio das formas de reivindicação de suas entidades e representações sindicais, seja pela maneira como as respectivas autoridades administrativas e judiciais vem aplicando e interpretando este direito estatutário.

Perceber de que forma estes gestores e autoridades públicas tratam o tema foi demasiado importante no sentido de instigar a reflexão sobre a importância da readaptação funcional como forma de afastar eventuais aposentadorias precoces, gastos ao erário ou quaisquer injustiças sociais à esta categoria de trabalhadores.

Sem o objetivo de realizar quaisquer espécie de julgamento, de outro eito, também não se pode descuidar de ter somado a discussão a possibilidade de se enfrentar também eventuais casos de fraude e simulações neste campo extremamente subjetivo das perícias médicas, uma vez que, a análise dos casos envolvendo a readaptação e reabilitação funcional podem dar margem à eventuais aposentadorias precoces e que vão de encontro à princípios da própria Administração Pública como o da economicidade e da razoabilidade.

Assim, preocupado em estar alinhado a este novo cenário de avanço dos direitos humanos que contempla a toda pessoa humana , o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República , conjuntamente, publicaram a PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro



de 2010, publicada no Diário Oficial da União-DOU de 16.12.2010, que estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública.

Como pode ser observado neste estudo, apesar do documento propor um olhar mais vanguardista e corajoso para a questão reconhecendo, formalmente, pontos específicos reservados à reabilitação e reintegração e, por extensão, uma nova interpretação sobre os institutos da readaptação e reabilitação dos servidores policiais, é de se perquirir o quanto de seus princípios estão hoje sendo plenamente apropriados pelos seus destinatários, ou seja, concretamente, até que ponto é compreendido hoje seu alcance e funcionalidade em prol da categoria dos servidores policiais.

Outro importante documento analisado em conjunto com os demais foi a nova compreensão dada pela convenção da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência, nos termos da Resolução da Assembléia Geral nº 61/106, incorporada ao nosso ordenamento jurídico por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009 e de que maneira este documento, em tese, poderia trazer uma nova re-significação e funcionalidade a ideia de readaptação e reabilitação profissional, tornando-a mais eficiente quando aplicada a esta categoria específica de trabalhadores.

Até março de 2010, a Convenção já contava com 84 (oitenta e quatro) Estados-Partes, incluindo o Brasil, que a ratificou em 1º de agosto de 2008, conferindo-lhe o status constitucional nos termos do artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

Mister perceber na construção deste estudo que a convenção surgiu como uma resposta da comunidade internacional à longa história de discriminação e exclusão das pessoas com deficiência. Foi e é inovadora em muitos aspectos, tendo sido o primeiro tratado de direitos humanos mais rapidamente negociado e o primeiro do século XXI. Incorpora uma mudança de perspectiva, sendo relevante instrumento para alteração da percepção da deficiência, reconhecendo que todas as pessoas devem ter oportunidade de alcançar plenamente seu potencial.

O texto apresenta ao longo de suas linhas uma definição inovadora de deficiência, compreendida como toda e qualquer restrição física, mental, intelectual ou sensorial, causada ou gravada por diversas barreiras, que limite a plena e efetiva participação na sociedade. A inovação está no reconhecimento explícito de que o

meio ambiente econômico e social (o que inclui aqui o próprio trabalho) pode ser causa ou fator de agravamento da deficiência.

Valendo dizer que hoje, a deficiência deve ser reconhecida como resultado da interação entre os indivíduos e seu meio ambiente e não como algo que reside intrinsecamente no indivíduo como, equivocadamente, insistem em interpretar alguns operadores e gestores públicos.

O propósito maior da convenção sempre foi o de proteger e assegurar o pleno exercício dos direitos humanos das pessoas com deficiência, demandando dos Estados-Partes (entre os quais o Brasil) medidas legislativas, administrativas e de outra natureza para a implementação dos direitos nela previstos. Introduziu a convenção o conceito de “*reasonable accommodation*”, como sendo o dever do Estado de adotar ajustes, modificações e adaptações razoáveis e apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o exercício dos direitos humanos em igualdade de condições com os demais (sendo uma das motivações da publicação da Portaria Interministerial/ SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010).

É importante também lembrar que casos de deficiência também estão muito associados às doenças adquiridas no trabalho e ao aumento do fenômeno mundial da precarização do trabalho, sobretudo em determinadas atividades profissionais, notadamente, as perigosas e insalubres, quadra em que se encontra a profissão policial.

Assim, restou saber, por meio de uma análise de documentos catalogados , das evidências e estudos de bibliografias, de que maneira vem sendo conduzida, aplicada e interpretada a atual política de saúde dos profissionais da segurança pública dos órgãos federais, em especial atenção, ao grau de aplicação, interpretação, efetividade e mesmo funcionalidade dos institutos da reabilitação e readaptação funcional como direito inalienável deste servidor de permanecer no trabalho, apesar de eventuais limitações físicas e ou mentais que tenha sofrido no exercício de suas atividades.

Por fim, restou concluir, qual a real possibilidade de policiais sequelados, ou seja, com reduzida capacidade laboral constatada por junta médica oficial, também vítimas da violência ou de patologias adquiridas no seu labor, usufruírem do direito à readaptação funcional e, com isto, continuarem no desempenho de suas atividades a bem de conservarem a sua autonomia, social e produtiva, conseguindo assim o direito de permanecer no trabalho.

## 1.1 HIPÓTESE DE TRABALHO

Policiais sequelados, com reduzida capacidade laboral constatada por junta médica oficial, vítimas de patologias ou acidentes adquiridos através de sua atividade, não possuem plenamente o seu direito real à readaptação funcional.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Os policiais se destacam como uma categoria especial, uma espécie diferente de servidores públicos, para quem o risco existente em sua atividade não pode ser encarado como um mero caso de infortúnio, um fato excepcional, ou mesmo um acidente. O risco aqui tratado é sempre algo integrante e indelével da estrutura do seu ofício, atributo indiscutível do ponto de vista das representações sociais que cercam a percepção sobre a função policial e que impregnam o sujeito e seu meio ambiente de trabalho.

Assim, é importante destacar que a forma como se estrutura o trabalho, sua jornada, atribuições, condições físicas, o risco e o sofrimento são conceitos importantes deste estudo, já que representam condições intrínsecas à profissão policial e estão conectadas entre as principais ocorrências de vitimização destes profissionais.

Não obstante, os institutos da readaptação e a reabilitação, desde que indicados e quando devidamente aplicados, possibilitam o resgate da capacidade remanescente de trabalho do servidor compensando o impacto das sequelas adquiridas em sua atividade, podendo amenizar a carga de sofrimento destes trabalhadores ou mesmo resgatar a sua dignidade funcional.

Os estudiosos que avaliam risco, entre os quais Minayo *et al* (2008, p. 185), apontam que as situações englobadas por essa noção não podem ser consideradas

apenas como processos objetivos e redutíveis a análises quantitativas, uma vez que fatores culturais afetam o julgamento dos indivíduos sobre ocorrências arriscadas.

Os policiais constituem uma categoria de servidores públicos para quem o risco não é mero acidente, mas desempenha papel estruturante das condições laborais, ambientais e relacionais.

E segue afirmando:

Esses profissionais têm consciência de que perigo e audácia são inerentes aos atributos de suas atividades. Seus corpos estão permanentemente expostos e aptos ao enfrentamento, neste compasso, vitimização e a letalidade embora facetas distintas de um mesmo fenômeno, caminham juntas, ainda que desproporcionalmente (MYNAIO *et al.*, 2008, p.186).

Assim foi necessário compreender os efeitos que a própria atividade policial e suas agências, impõe a esta categoria de sujeitos, ou mesmo até que ponto o seu ambiente de trabalho afeta a sua saúde física e mental e o grau de importância que os órgãos públicos emprestam a readaptação funcional.

Analisando mais detidamente os processos administrativos, judiciais, relatórios de gestão e pareceres dos órgãos de controle público, envolvendo a readaptação funcional destes servidores, é possível, em tese, ampliar os horizontes cognitivos acerca das políticas públicas destinadas à área de segurança pública, especialmente, no que diz respeito à saúde deste trabalhador, seu meio ambiente de trabalho, a dinâmica do funcionamento interno destas instituições, a maneira pela qual a pauta do seu cotidiano profissional pode afetar a sua saúde e, conseqüentemente os serviços prestados por estes profissionais, além de aferir o grau de aplicação e importância que a polícia destina a readaptação dos seus servidores, quando possível a sua aplicação.

É notório que a atividade policial, representa a força armada do Estado em ação, e em que pese sua importância, ainda permanece alicerçada sob uma estrutura institucional fragilizada, ultrapassada, arcaica, sub-valorizada, pesada e vulnerável como uma fratura exposta que tem o peso da história repousada sobre si, juntamente com o próprio modelo de Estado que representa.

Desta forma, foi justamente nesta quadra onde se colocou um dos principais desafios do tema, uma vez que hoje é praticamente impossível desconsiderar que as novas demandas sociais e democráticas exigem cada vez mais políticas públicas

de segurança que devam estar permanentemente integradas às ações sociais do Estado. Não sem surpresa, este novo *locus* da segurança pública, bem como, o verdadeiro papel dessas agências e de seus agentes ainda padece de maiores investimentos governamentais e estudos científicos.

Nota-se ainda que desde o advento da Constituição de 1988, marco do processo de redemocratização do país, a atividade policial, o papel e o funcionamento de suas instituições ainda permanecem distantes de um modelo desejado pela sociedade e dos seus próprios agentes.

Seja pelo rígido controle regimental, pelo excesso de corporativismo, pelo distanciamento e pouca atração da academia ao tema, certo é que há uma carência de produções que aprofundem os estudos acerca da psicodinâmica interna das atividades destas agências ou dos indicadores de morbidade que envolve os servidores desta área.

Ao falar sobre a psicodinâmica do trabalho, Dejours (1987) conceitua organização do trabalho como a divisão do trabalho, o conteúdo da tarefa (à medida que ele dela deriva), o sistema hierárquico, as modalidades de comando, as relações de poder e as questões de responsabilidade neles inerentes.

E segue afirmando que os aspectos relativos à divisão e conteúdo das tarefas, sistema hierárquico e relações sócio-profissionais são estabelecidos a partir de padrões específicos do sistema de produção que, por sua vez, determina a estrutura organizacional na qual o trabalho é desenvolvido.

Ainda de acordo com esta linha de raciocínio Dejours (1993) critica o modelo taylorista e demonstram que é a organização do trabalho a responsável pelas consequências penosas ou favoráveis para o funcionamento psíquico do trabalhador. O autor afirma que podem ocorrer vivências de prazer e/ou de sofrimento no trabalho, expressas por meio de sintomas específicos relacionados ao contexto sócio-profissional e a própria estrutura de personalidade.

A organização do trabalho exerce sobre o homem uma ação específica, cujo impacto é o aparelho psíquico. Em certas condições emerge um sofrimento que pode ser atribuído ao choque entre uma história individual, portadora de projetos, de esperanças e de desejos e uma organização do trabalho que os ignora. (DEJOURS, 1993, p. 89)

Desta forma, cada categoria profissional está ligada a um modelo específico de organização do trabalho, o qual pode conter elementos homogêneos ou contraditórios, facilitadores ou não da saúde física ou mental do trabalhador.

Esta definição depende dos interesses econômicos, ideológicos e políticos daqueles que dominam o processo produtivo, no caso em tela, o forte cunho hierárquico, a rigidez ideológica e a influência política que imperam nestes órgãos de controle do Estado.

De acordo com a Constituição Federal do Estado brasileiro, no âmbito do serviço público federal, quanto a estrutura da segurança pública, dois órgãos hoje se destacam e os casos envolvendo os seus servidores foram objetos de estudo neste trabalho: A polícia federal e a polícia rodoviária federal.

Assim, ao destacar o estudo da readaptação envolvendo policiais vitimados e ou sequelados no desempenho de suas atividades, este trabalho também não poderia furtar-se a também compreender, ainda que de forma perfunctória, de que maneira a estrutura dos seus regimentos e as condições de trabalho aos quais se submetem estes servidores podem eventualmente prejudicar a saúde dos seu corpos, ou mesmo em que mediada a má organização do seu trabalho atuou no mau funcionamento do seu nível físico ou mental levando-os à possíveis casos de afastamentos, readaptações e reabilitações funcionais ou mesmo, em casos extremos, a imposição de aposentadorias por invalidez.

As características da profissão de policial foi um outro ponto a ser discutido nesta dissertação. A profissão esta inserida em uma “zona de integração” que segundo Castel (1998) é uma zona onde se encontra o trabalhador concursado (estável) que tem a garantia de um emprego seguro.

Esta categoria de servidores, entretanto, ao se constituírem como uma força de trabalho gerada, administrada e aplicada pelo Estado, tem também sobre si um *múnus* atípico em relação a outras categorias profissionais, posto que, deve representar a força de um Estado cada vez mais associado ao capital que permite e valida um arranjo de novas formas precárias de emprego recrudescendo cada vez mais sua atuação em áreas estratégicas do ponto de vista social transformando-as, em muitos casos, em questões de segurança pública.

Destarte, paradoxalmente, este mesmo servidor que foi e é convocado a repelir tais demandas, também sofre os efeitos da realidade a qual é convocado a “enfrentar”.

Em um espaço de atividades em que o próprio azáfama diário é associada à violência, sofrimento, tensão, excessos e risco, perceber e localizar a gênese desta carga negativa que impregna estas agências de controle formal e seus agentes, levando-os em alguns casos a alimentar o processo de vitimização e de precarização das condições de trabalho torna-se de vital importância para o desenvolvimento de quaisquer trabalhos científicos que possam se concretizar em políticas públicas e sociais que tenham por fito o restauro de uma cultura humanística destas instituições e de seus profissionais.

Além disso, também foi necessário perceber até que ponto temas tão sensíveis como a da readaptação funcional vem sendo operada no meio da segurança pública, sobretudo, para compreender se tal direito, tem sido interpretado de maneira funcional, buscando na prática, um melhor alinhamento ao novo cenário democrático sobre as legislações protetivas de direitos sociais, notadamente, os de inclusão social e de não discriminação.

Assim, ao longo deste estudo tornou-se premente saber até que ponto a legislação que envolve o direito à readaptação funcional é plenamente eficaz à carreira policial e ao seu servidor, ou seja, se de fato funciona e qual seu alcance, até mesmo a ponto de policiais vitimados serem readaptados em seus órgãos de origem, ou mesmo em outros órgãos na estrutura da Administração Pública, quando limitados física ou psicologicamente para o desempenho de suas atividades em seus órgãos de origem.

### 1.3 OBJETIVO GERAL

O objetivo do presente trabalho consistiu em analisar, quais as principais legislações existentes inspiradoras aos institutos da reabilitação e readaptação funcional, com especial destaque as aplicadas no serviço público federal, a categoria profissional dos policiais, seu alcance e funcionalidade, incluindo a análise de documentações como processos administrativos, judiciais, pareceres de órgão públicos de controle, além de bibliografias, extraído de seus conteúdos de que forma, este direito estatutário vem sendo interpretada e aplicada em relação a estes servidores.

Em apertada síntese, o presente estudo procura revelar qual o verdadeiro alcance e apropriação da legislação que envolve o direito à readaptação funcional no âmbito dos servidores da carreira policial e, até que ponto a interpretação e a postura dos atuais gestores públicos se mostram como facilitadores ou obstáculos para a garantia de tal direito.

#### 1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Dentre os objetivos específicos o presente estudo procurou pesquisar os principais marcos legais existentes sobre a readaptação e a reabilitação funcional no Brasil, por meio de uma análise documental cotejando-os com as legislação específicas dos servidores públicos, em especial, os profissionais de segurança pública no âmbito federal, sua constitucionalidade, identificando eventuais decisões administrativas, judiciais, pareceres e relatórios de gestão de órgãos policiais (PF e PRF) envolvendo a readaptação funcional.

Não obstante, também procurou investigar a possibilidade de ampliação da discussão e alcance da readaptação funcional destinadas à policiais trazendo a lume não só a análise de documentos relativos ao tema como possíveis interpretações e inovações trazidas por meio da interpretação da nova convenção da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência, atualmente traduzida em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto Presidencial nº 6.949/2009 e da PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010, DOU 16.12.2010 e, de que forma, estes documentos poderiam trazer a chance de dilatar o alcance desse direito estatutário em prol dos policiais analisando algumas características inerentes à esta atividade e eventuais óbices ao pleno gozo deste direito.

#### 1.5 METODOLOGIA

Segundo Chizzotti (1995, p.11), “a pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem”. Contudo, a pesquisa só existe com o apoio de procedimentos metodológicos adequados, que permitam a aproximação ao objeto de estudo.

Assim, colaborando com este raciocínio toda a pesquisa é vista como um diálogo crítico e criativo com a realidade, culminando com a elaboração própria e



com a capacidade de ampliação de interpretação em torno do tema. Em tese, pesquisa é a atitude de “aprender a aprender” e, como tal, faz parte de todo processo educativo e emancipatório (DEMO, 2000c, p.128).

De mais a mais, toda pesquisa tem por motivação o conhecimento, seja em sua forma pura ou aplicada, pois uma pesquisa sobre problemas práticos pode conduzir a descobertas de princípios científicos. Da mesma forma, uma pesquisa pura pode fornecer conhecimentos passíveis de aplicação prática imediata (GIL, 2010 ano, p.54).

No presente caso, deu-se as evidências colhidas pela pesquisa de cunho documental um tratamento com vistas a uma abordagem indireta de forma qualitativa. Assim, em um primeiro momento, em busca das principais fontes que inspiraram este estudo, procurou-se identificar e catalogar por meio de sítios eletrônicos de acesso público se utilizando de palavras-chaves como “readaptação” “reabilitação funcional” e “polícia”, os processos, pareceres, decisões administrativas, relatórios de gestão e processos judiciais ligados ao tema.

Ao final deste primeiro contato com a fonte de pesquisa, foram extraídos dos seus conteúdos, com o apoio da bibliografia já produzida, a compreensão de como os órgãos de controle interpretam e aplicam os institutos da readaptação e reabilitação funcional, com ênfase dada a carreira policial, no âmbito federal.

O objetivo deste estudo de caso, foi aferir por meio de uma minuciosa seleção documental, se é realmente possível aos profissionais de carreira dos órgãos federais de segurança pública, usufruírem plenamente do direito à readaptação funcional, em razão da tipicidade e singularidade de suas atividades e quais os principais óbices à esta aplicação.

Por certo, a pesquisa documental é um produto da reflexão das leituras realizadas pelo pesquisador, mesmo enquanto técnica de investigação da realidade social, pode resultar em mais de uma concepção filosófica de pesquisa, servindo tanto a abordagens de natureza positivista como também aquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico.

Estudar documentos implica fazê-lo a partir do ponto de vista de quem os produziu, isso requer cuidado e perícia por parte do pesquisador para não comprometer a validade do seu estudo.

Os documentos são fontes de dados brutos para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de se lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação (FLORES *apud* CALADO; FERREIRA, 2004, p.3).

Essa característica toma importância no trabalho conforme o referencial teórico que nutre o pensamento de quem realiza o estudo, pois não só os documentos escolhidos mas, sobretudo, a análise destes deve responder às questões da pesquisa. Todo este esforço, exige do pesquisador uma capacidade criativa e de reflexão, não só na maneira como entende o problema e o aborda, mas nas relações que consegue estabelecer entre o problema e seu contexto social, histórico e mesmo político, na forma como elabora suas conclusões e de como vai comunicá-las por fim ao seu leitor.

De acordo com Bravo (1991), os documentos são todas as realizações feitas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas opiniões, ideias e formas de viver e atuar. Assim, é possível apontar vários tipos de documentos: os escritos; estatísticos; os de reprodução de som e imagem; e os documentos-objeto. A pesquisa documental permitiria a investigação de determinada problemática não em sua interação imediata, mas de forma indireta, por meio do estudo dos documentos que são produzidos pelo homem e por isso revelam o seu modo de ser, viver e compreender um fato social.

O referencial teórico objetiva estabelecer a análise documental como importante técnica de pesquisa. O método está para além da técnica, pois considera quatro dimensões que demarcam esta diferenciação, quais sejam: a epistemológica, pois a partir de um modelo de ciência se avalia se uma pesquisa é ou não científica; a teórica, que considera os conceitos e princípios que orientam o trabalho interpretativo; a morfológica, uma vez que se estrutura sistematicamente o objeto de investigação e, por último, a técnica, que se ocupa do controle da coleta de dados e do necessário diálogo entre eles e a teoria que os suscitou (GOMES, 2007).

Outro fator importante a ser mencionado no estudo deste caso foi valorizar o tratamento dado ao documento pois se tratou da fonte primaz de toda esta pesquisa. Em relação a coleta de dados importante frisar que todo esse trabalho com os documentos foi compreendido basicamente em dois momentos distintos: o primeiro de coleta de documentos e outro de análise do seu conteúdo.

Assim, ideia foi identificar o tema nas diversas bases de dados existentes, por meio de pesquisas usando palavras-chaves, dito de outra forma, servir-se das normas, pareceres administrativos, processos administrativos e judiciais nos sítios públicos de consulta, para pesquisar em que linha de direção, encontram-se deliberando hoje a Administração Pública, os órgãos de assessoramento jurídico e de controle público, além do próprio poder judiciário, no que tange a aplicação dos institutos da readaptação e reabilitação envolvendo policiais federais.

Em um segundo momento, buscou-se interpretar de forma mais elaborada o teor que se encontrava implícito nos documentos, a análise interpretação do conteúdo do material recolhido, cotejando-o com o objetivo deste estudo que foi aferir o alcance dos institutos da readaptação e reabilitação funcional aos profissionais de carreira dos órgãos federais de segurança pública, e eventuais obstáculos ou barreiras a sua funcionalidade, ou seja, a possibilidade dos servidores policiais usufruírem plenamente este direito estatutário em razão da tipicidade e singularidade de suas atividades e até que ponto isto era possível.

É correto afirmar, que a técnica mais elaborada no campo da observação documental é análise de conteúdo que se constitui como meio para estudar as comunicações entre os homens enfatizando o conteúdo das mensagens por eles emitidas, segundo Bravo (1991) e Triviños (1987, p. 160).

É um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

A análise de conteúdo é uma técnica importante para o método da pesquisa documental, vez que após se descrever e interpretar o conteúdo das mensagens dos documentos selecionados, busca-se as respostas ao problema, objeto de motivação do estudo, e colabora com a produção de um novo conhecimento.

Ademais, como já dito alhures, sem prejuízo de toda pesquisas documental também foram catalogadas bibliografias que somadas aos documentos estudados permitiram ao final desta pesquisa a dedução da existência de uma dissonância entre a previsão legal da readaptação funcional de policiais e a real eficácia desta norma (readaptação e reabilitação), todo este cenário, em detrimento de um direito estatutário e constitucional de permanência no trabalho e de inclusão social do

servidor policial, uma vez seguidos os novos paradigmas trazidos pela Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – CDPD, traduzido em sua essência pelo Decreto Presidencial nº 6.949/2009 e a própria PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010, DOU 16.12.2010.

## 2. PROFISSÃO: POLICIAL

### 2.1 DA DEFINIÇÃO DE POLÍCIA: UMA BREVE ANÁLISE

O Estado moderno é uma associação de cunho obrigatório que organiza a dominação. Este “novo Estado” teve, ao contrário de seus modelos anteriores logrou êxito ao buscar monopolizar o uso legítimo da força física como meio de domínio dentro de um território. Com este desiderato, o Estado combinou os meios materiais de organização na mão de seus líderes, e terminou por expropriar todos os funcionários autônomos dos seus estamentos, que anteriormente controlavam esse direito por meio próprio. O estado tomou-lhes então esse direito e terminava por arrancar as suas posições de outrora e agora ocupava o local mais elevado no panteão do poder (WEBER, 2008, p. 59).

Apesar de não ser o único instrumento de dominação que se vale o Estado moderno, a violência é, sem a menor dúvida, o seu instrumento mais eficaz e específico. Em nossos dias, a relação entre o Estado e a violência é particularmente íntima. Em diversos momentos da história, os agrupamentos políticos mais diversos – a começar pela família – recorreram à violência física, tendo-a como instrumento normal e regular de poder.

Na atualidade, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado um determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais da identidade do próprio Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física. Assim, é próprio de nossa época o não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser

nos casos em que o Estado as legitime e permita: o Estado se transforma, portanto, na única fonte do “direito” à violência. (HAGEN, 2005, p. 30).

A questão da legitimidade da violência pelo Estado é também discutida por Adorno (2002), baseando-se, a princípio, na ideia weberiana dos três componentes deste Estado: monopólio legítimo da violência, dominação e território.

O estado moderno é justamente a comunidade política que expropria dos particulares o direito de recorrer à violência como forma de resolução de seus conflitos (pouco importando aqui a natureza ou o objeto que os constitui). Na sociedade moderna, não há, por conseguinte, qualquer outro grupo particular ou comunidade humana com "direito" ao recurso à violência como forma de resolução de conflitos nas relações interpessoais ou intersubjetivas, ou ainda nas relações entre os cidadãos e o estado (ADORNO, 2002, p.8).

Em síntese, a manutenção da convivência humana dentro de um dado território, ainda que de maneira frágil pode, portanto, ser atribuída a construção desse modelo moderno de Estado com fundamento no direito, mantendo o monopólio legítimo e exclusivo do uso da força, como forma de dominação, manutenção do seu poder e equilíbrio da ordem interna.

Desta forma, o fundamento da legitimidade da violência, na sociedade moderna, repousa na lei e em estatutos legais. Aqueles que estão autorizados ao uso da violência a utiliza em circunstâncias determinadas em obediência ao império da lei, isto é, aos constrangimentos impostos pela ordem jurídica. Legitimidade identifica-se, por consequência, com legalidade (ADORNO, 2002, p. 8)

Essa ideia do uso monopolizado da força tem servido de base para as várias abordagens que atribuem à polícia o uso legítimo da violência física, entre as quais destaca-se a de Bittner que afirma ser a polícia apenas “um mecanismo de distribuição, na sociedade, de força justificada pela situação” (BITTNER, 2003, p. 130 *apud* HAGEN, 2005, p. 31).

A principal intenção era a de conseguir a tradução de um conceito de polícia que fosse o mais abrangente possível e que pudesse ser válido independente do país ou território aplicado, das eventuais mudanças históricas e políticas pelas passassem a instituição policial ao longo do tempo, assim como, pudesse dar conta também da multiplicidade de funções desempenhadas pela polícia.

O ponto de equilíbrio para a manutenção da paz e da ordem envolve o enfrentamento das emergências críticas e desastres de toda espécie, apesar da

diversidade de consequências que pode advir diariamente de suas ações a tarefa mais específica da polícia é evitar o caos, a violência e o pânico, apesar de fazer uso da força física para enfrentar a própria violência, manter a ordem e lidar com quaisquer impedimentos ao resgate e aos esforços de auxílio que desempenha. Ao se por desta forma, a polícia exerce sua força coercitiva, ou seja, impelem que as pessoas ajam, ou as proíbem de agir, através de algumas maneiras, seja por meio de ordens diretas, ou quando necessário, até mesmo o uso da força (BITTNER, 2003, p. 34 *apud* HAGEN, 2005).

Em suma, o uso da força, efetiva ou potencial, seria para Bittner o ponto comum a todas as atividades policiais. Apesar deste elo comum a todas as instituições policiais, estes órgãos, como visto, teriam ainda que lidar com todos os tipos de problemas humanos quando suas soluções tenham a possibilidade de exigir o uso da força na medida em que ocorrem. Assim, a atividade de toda polícia deve ser vista, também, como uma atividade política, pois diz respeito ao exercício do poder de uma autoridade coletiva sobre os indivíduos.

A Polícia é, indubitavelmente, um órgão governamental pertencente a estrutura estatal. Representa ainda um dos mecanismos de controle social presente em todos os países, politicamente organizados, cuja função é, a grosso modo, a de aplicação da normas coercitivas e a manutenção da ordem pública através do uso da força, ou seja, emprestar seu agir a realização do controle social. (SOUSA; MORAES, 2011)

Outro autor, Klockars também retomou o conceito de polícia, tratando-as como “ instituições ou indivíduos que recebem do Estado o direito de usar, em geral, a força coercitiva em seu território” (KLOCKARS, 1985, p. 12 *apud* HAGEN, 2005, p. 31).

Já para Monjardet (1996, p. 271 *apud* HAGEN, 2005, p. 32) é possível analisar o problema do uso da força legítima pelos órgãos policiais, pelo menos em, três hipóteses possíveis : O uso da força como um instrumento de dominação que sustenta o poder político, como um instrumento de luta contra comportamentos sociais indesejados e desviados e como meio de imposição das normas coletivas e de socialização. No primeiro exemplo, a força se manifesta, ela é dissuasória. No segundo caso, ela é implementada de forma sistêmica sob a forma de constrangimento físico, ela se aproximaria da própria ideia de repressão. E

finamente, no terceiro caso, opera essencialmente por instauração, imposição da autoridade.

A polícia é posta como uma parte fundamental do Estado, e em consequência disso, tendo um importante papel político para qualquer país. O policiamento pode até não ser político na intenção, mas estará ligada a este conceito em relação ao seu impacto. Sendo boa parte da sociedade dividida em classes, etnias, gêneros, entre outros indicadores de desigualdade, o impacto das leis e, sobretudo, de sua aplicação reproduzirá estas desigualdades, mesmo que esta não seja a sua intenção (REINER, 2004, p. 29 *apud* HAGEN, 2005, p. 34).

Para Bobbio (2000, p. 944) a polícia é uma função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguardar a manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

Vê-se que todo policiamento está ligado à uma função estatal e se preocupa com a solução de conflitos, podendo fazer uso para tal desiderato até de poderes coercitivos previstos na lei criminal, apoiando-se, como último recurso, até mesmo na capacidade do uso moderado da força.

Destarte, ainda que os policiais em suas atividades diárias desejassem sempre resolver todas as situações, no âmbito de suas competências legitimadas por lei, de forma a conciliar a todos os interesses e dimensões sociais envolvidas nas suas mais variadas ocorrências e funções, sempre restaria a possibilidade de fracasso nestas conciliações, tornando a polícia então sempre opositora de pelo menos uma das partes envolvidas neste cenário.

Enquanto Bittner (2003 *apud* HAGEN, 2005, p. 35) e Reiner (1992 *apud* HAGEN, 2005, p. 35) analisaram a polícia do ponto de vista de sua função ou do recurso que a caracteriza (o uso da força), Monjardet (1996 *apud* HAGEN, 2005, p. 32) dedicou-se ao estudo da instituição policial, percebendo diversos aspectos ao mesmo tempo. Para esse autor, a polícia é, de forma indissociável, um instrumento do poder estatal; um serviço público, suscetível de ser requisitado por qualquer pessoa, e uma profissão, que desenvolve seus próprios interesses.



Essa abordagem chama a atenção para o terceiro aspecto dessa dimensão, os próprios policiais, mostrando a necessidade de incluir nas análises da polícia as questões ligadas a seus interesses, sua qualificação, suas disputas e demandas sociais o que inclui uma melhor compreensão de sua própria profissão.

No Brasil, após o restauro do regime democrático, a organização das carreiras policiais é definida com base no artigo 144 da Constituição Federal, em Capítulo específico destinado a segurança pública, assim traduzido:

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.

E continua a Carta Constitucional no seu art. 144, definindo as competências dos seus órgãos policiais nos parágrafos seguintes:

§ 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.

Vê-se que a opção de nosso Estado através de sua Constituição foi a de discriminar a separação entre as atividades de policiamento ostensivo e de polícia judiciária, entre as polícias estaduais militares e civis além das federais: polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal.

Além disto, há formas diferenciadas de ingresso em cada uma das instituições, assim como, cargos distintos, com atribuições específicas nelas e entre elas. Apesar de guardarem competências constitucionais exclusivas e distintas entre si, os órgãos policiais no Brasil possuem traços e estereótipos que os aproximam das outras organizações policiais do mundo, como o corporativismo, o conservadorismo das instituições, a burocratização, o uso do monopólio da força conferida pelo Estado aos seus agentes, entre outras. No caso do presente estudo a pesquisa se concentrou nas polícias federal e rodoviária federal, levando em conta seus servidores policiais e os seus respectivos estatutos e regimentos, sendo a Lei 9.266 de 15 de março de 1996, a atual legislação que reorganizou as classes da carreira policial federal, e a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998 que buscou reestruturar os cargos da Carreira de Policial Rodoviário Federal, como vistas a uma maior profissionalização destas carreiras.

## 2.2. DA PROFISSÃO: O SERVIDOR PUBLICO POLICIAL

Sobre o conceito de profissão, não há, mesmo na sociologia das profissões um consenso acerca do seu próprio objeto, o conceito de profissão. Becker já havia destacado o quanto a discussão sobre as profissões é longínqua, remontando ao conceito estabelecido por Flexner em 1915 (1970 *apud* HAGEN, 2003):

Flexner estabeleceu seis critérios para distinguir as profissões de outros tipos de trabalho (muitos destes critérios são recorrentes em diversas permutações em definições posteriores). De seu ponto de vista, a atividade profissional era basicamente intelectual, trazendo consigo grande responsabilidade pessoal; era aprendida, baseando-se em grande conhecimento e não apenas rotina; era prática, mais

do que acadêmica ou teórica; sua técnica podia ser ensinada, sendo isto a base da educação profissional; era fortemente organizada internamente; e era motivada pelo altruísmo, com os profissionais vendo-se a si mesmos como trabalhando de alguma forma pelo bem da sociedade.

Segundo Hualde (2000, p. 665 *apud* HAGEN, 2003), a primeira questão a ser enfrentada pela sociologia das profissões é a definição do conceito de profissão:

Os autores que têm se ocupado nas últimas décadas com a sociologia das profissões têm um traço em comum. Normalmente iniciam seu trabalho revisando a bibliografia anterior para discutir seja o conceito de profissão, seja o de profissionalização. Esta recorrência é sintomática do precário consenso que existe sobre o que são as profissões nas sociedades contemporâneas.

A maior dificuldade para chegar-se a um consenso sobre o conceito de profissão estaria na dupla maneira que o termo é utilizado sob o ponto de vista científico, assim, ora o conceito de profissão é utilizado como um fenômeno a ser estudado pela ciência, ora é também um conceito largamente utilizado por todo senso comum. O próprio termo profissão estaria associado a uma forma de valor moralmente apropriada como positiva, ou seja, uma atividade ou função que atingiu um estágio maior que demais atividades desenvolvidas em sociedade, servindo mesmo como uma espécie de modelo ou parâmetro a ser seguido.

Após sugerir que se analisasse o conceito de profissão como um símbolo honorífico, dando ênfase as características deste símbolo, Becker (1970, p. 93 *apud* HAGEN, 2003) considerou não se deve preocupar com as características das organizações ocupacionais reais em si, mas com as crenças convencionais em relação a quais deveriam ser estas características. Em outros termos, é necessário saber o que as pessoas têm em mente quando afirmam que uma ocupação é uma profissão, que está se tornando mais profissional ou que não é uma profissão.

Esta espécie de representação simbólica incluiria algumas características como o monopólio de um conhecimento muito específico, de importante valor social, adquirido através de um longo e penoso percurso; sua autonomia, ou seja, sua atividade poderia ser controlada somente pelos integrantes do grupo profissional; um código de ética com ênfase no bem do destinatário dos serviços, desfrutando de uma posição social elevada.

Becker também questionou até que ponto este símbolo corresponderia a alguma profissão realmente existente, destacando os processos de controle do profissional pelo cliente como por exemplo, a influência de amigos na escolha de um profissional, ou mesmo a necessidade de agradar ao cliente deixando de fazer exames tecnicamente necessários mas constrangedores, como o toque retal numa consulta médica de rotina (BECKER, 1970, p. 98-102 *apud* HAGEN, 2003).

Hughes também destacou os conceitos de autorização (“*license*”) e de mandato como importantes para o estudo das ocupações, incluindo-se também as profissões (HUGHES, 1994c, p. 25 *apud* HAGEN, 2003). A autorização seria uma espécie de permissão para realizar atividades específicas.

O mandato seria a definição das condutas adequadas em relação aos temas que são objeto do trabalho da ocupação. A partir destes dois conceitos, Hugues caracterizou o surgimento de uma profissão:

As profissões, talvez mais do que os outros tipos de ocupações, também reclamam um amplo mandato legal, moral e intelectual. Não apenas os praticantes, através da admissão ao círculo encantado da profissão, individualmente exercem uma autorização para fazer coisas que outros não fazem, mas coletivamente presumem dizer à sociedade o que é bom e correto para ela em um amplo e importante aspecto da vida. Na verdade, eles definem os próprios termos de pensar sobre isto. Quando uma tal presunção é garantida como legítima, surge uma profissão em seu sentido completo. (HUGHES, 1994c, p. 25-26 *apud* HAGEN, 2003).

A atividade policial apresenta uma série de características específicas. Uma das mais importantes e citadas delas é existir por definição como parte da estrutura do Estado, sendo vinculada portanto às questões do poder político e dos processos que afetam o Estado como um todo.

Outro aspecto importante desta profissão é a possibilidade de uso da força e o contato com a violência física em sua atividade diária, até mesmo os policiais que trabalham em funções administrativas portam armas e, a qualquer tempo, podem ser requisitados a usá-las. Sua atividade tem um caráter de monopólio, sendo em regra, utilizado um conhecimento técnico altamente especializado.

Além dos aspectos específicos da profissão, os policiais também são considerados trabalhadores no sentido *lato*, constituindo uma parcela do (cada vez menor) mundo do trabalho assalariado estável, mais especificamente aqui o recorte

dado ao trabalho à categoria dos funcionários públicos federais (Polícia Rodoviária Federal e Polícia Federal).

Atualmente para ingressar nos quadros das polícias da União (Polícia Federal e Rodoviária Federal) mister se faz um conhecimento cada vez mais elevado e específico, com normas pré-estabelecidas em editais, aprofundando cada vez mais a característica da especialidade desta atividade durante toda a sua formação profissional.

Monjardet (1996, p. 173 *apud* HAGEN, 2003) assim colocou a questão da profissão policial:

Os policiais são profissionais assalariados. Estas duas propriedades são distintas. O assalariamento define uma relação com um empregador, ao mesmo tempo uma relação de subordinação e de negociação de termos de troca da força de trabalho: remuneração, duração e condições de trabalho, etc. A profissão designa o conjunto dos detentores de uma competência particular e a organização tanto de relações internas entre seus membros como de suas relações com a “clientela”.

Quando perguntando sobre o próprio status profissional da polícia, Kleinig (1996 p. 30-41 *apud* HAGEN, 2003), considerou os seguintes elementos em sua análise: desempenho de um serviço importante para o público, existência de um código de ética, conhecimento especial e expertise, educação de nível superior, autonomia e autoridade discricionária e auto-regulação.

Em que pese a falta de consenso entre o que seja uma profissão, o importante é considerar a necessidade de uma profissionalização do trabalho policial, compreendido como a constituição de formas de trabalho que levem a uma maior autonomia em relação ao poder político, em um movimento que poderia ser descrito como o de constituição de uma burocracia legal, nos termos weberianos, ou seja, o estabelecimento de normas legais como norteadoras da prática policial, sem descuidar das demandas que envolvem o resgate moral da profissão, associando elementos agregadores a proteção de sua saúde física e mental, minimizando a ideia acerca das representações que envolvem a profissão da polícia como uma labor vinculado à noções de sofrimento e risco, características tão intrínsecas a esta atividade.

Quanto a ideia de modernização e profissionalização da atividade policial o Estado brasileiro, em tese, já dá sinais de tentativas nesse sentido, a primeira delas

diz respeito a atual discussão sobre o Projeto de Lei 6.493/09 do Poder Executivo, que visa estabelecer uma nova estrutura para a Polícia Federal, incluindo um novo organograma, carreiras e atribuições, criando órgãos de controle de sua atuação, além de conselhos incumbidos de supervisionar e orientar os procedimentos policiais, ao mesmo tempo que reafirma sua autonomia investigativa.

Não obstante, a Polícia Rodoviária Federal, através de seu Departamento de Polícia e juntamente com o Ministério da Justiça e da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais também já se encontram em fase avançada de tratativas para a confecção da sua Lei Orgânica, que a semelhança da Polícia Federal também visa a criação de um novo organograma para sua atual estrutura administrativa, carreiras e atribuições, com vista a ampliar a sua autonomia, expertise e aumentar sua atuação na área de fiscalização, toda este cenário, corrobora para premente necessidade do Estado em buscar um sentido de maior profissionalização do trabalho policial.

### 2.3. A IDEIA DO RISCO

Ainda tendo como foco a questão profissional, é indubitável a constatação de que, ao contrário do que ocorre em outras profissões, o trabalho policial carrega o risco como algo endêmico ao seu ofício. A sua exposição ao perigo não é algo apenas circunstancial, e as ocorrências arriscadas são vivenciada em uma escala muito mais elevada do que as de outros trabalhadores e as da população em geral.

Muniz (1999), em uma síntese esclarecedora, aponta que para uma grande parte das profissões consideradas arriscadas as possibilidades de acidentes de trabalho resultam, sobretudo, das falhas técnicas, dos azeres ambientais, de ocorrências extraordinárias, enfim, de infortúnios em geral. No caso da polícia, estes riscos decorrem, por excelência, das interações com os cidadãos.

Essas interações apresentam uma grande margem de imprevisibilidade. O fato de que o perigo nas atividades ostensivas da polícia resulte de encontros circunstanciais pode levar essa categoria a alimentar uma percepção muito ampliada da ameaça que pode, por exemplo, estar presente em qualquer situação do cotidiano. Para esta categoria de trabalhadores o chamado “bem” é compreendido

como a defesa do cidadão e a manutenção da ordem pública, via de regra presente em suas missões institucionais. (MINAYO, 2008, p. 185)

Sob o prisma do sentido do perigo em si ou da escolha, para no caso daqueles que optaram pela profissão de policial, o conceito do risco sempre desempenhará um papel da estrutura da própria condição de trabalho destes servidores e, para além delas também estará presente nas suas relações pessoais, uma vez que, estão permanentemente expostos, em razão do seu ofício, seja dentro ou fora do seu ambiente de trabalho.

O ofício de todo policial o expõe a um contato quase permanente com os diversos problemas sociais e humanos existentes, diante dos quais ele não pode deixar de responder. Embora Bittner (2003 *apud* HAGEN, 2005, p. 37) tenha dado maior destaque as consequências desta atividade como a rudeza do indivíduo servidor policial, cabe também destacar as fronteiras da ação policial para a solução de tais problemas. Além de questões familiares, psicológicas, culturais e de uma gama de diversidade que envolve a dimensão de uma vida em sociedade, que exigem vários recursos para serem devidamente encaminhadas, os policiais sabem que o próprio fenômeno da violência e a própria criminalidade, em si, não pode ser extinta exclusivamente por eles. Atirar ou não em um suspeito, por exemplo, pode significar a diferença entre sair vivo ou morto de uma ocorrência (BITTNER, 1990, p. 94 *apud* HAGEN, 2005, p. 37).

Ao tratar do risco é importante destacar que o fato de ser policial, já se configura, na percepção da maioria destes trabalhadores, um risco em si. Somado a isto está o entendimento de que a noção do risco juntamente com a impotência crônica face aos problemas enfrentados são uma situação constante na pauta do trabalho policial, ou seja, algo inerente ao seu ofício, tornando-os trabalhadores tão singulares e com características tão próprias.

A perspectiva preferencial tem sido o estudo do risco na dimensão daquele que o percebe. Para as ciências sociais, as avaliações de risco não podem olvidar de fatores subjetivos tais como os éticos, morais e culturais que venham a direcionar a opção dos indivíduos.

A título de exemplo Beck (1997 *apud* CARMO; CONSTANTINO, 2007), propôs a ideia do risco como uma noção que está no âmago da compreensão da atual sociedade, trouxe a lume a expressão *Sociedade do Risco* para classificar o

alto grau de incerteza vivido pelos indivíduos, sobretudo, em razão dos acelerados avanços da ciência e da tecnologia.

Para este autor, ao globalizarmos os riscos haveria uma modificação, não só nos cenários locais como também no palco mundial, trazendo consequências e transformações tanto para as esferas pública como política. A título de exemplo para se visualizar tais questões no contexto atual é a quadra da segurança pública. Nesse campo é possível constatar o quanto é importante para a sociedade compreender os problemas que as atingem, assim como, proporcionar as políticas públicas necessárias de intervenção, que por vezes ultrapassam as fronteiras dos países, o que passaria a exigir articulações e alianças globais para dar conta do perigo ou ameaça que surge, primeiramente, em nível nacional ou local, sem prejuízo do seu avanço além fronteiras.

Ocorre que, as ciências sociais não percebem apenas o risco como algo apenas negativo, há também uma espécie de conotação positiva neste fenômeno, sendo para alguns autores como Spink (2002), Heidegger (1998) e Muniz (1999) o que motiva e dá sentido a própria existência.

Spink (2002 *apud* CARMO; CONSTANTINO, 2007) discute o risco sobre uma outra perspectiva a noção do “risco-aventura” no cenário de uma gestão da vida, por exemplo, sinaliza um deslocamento importante dos sentidos modernos que se apropriaram da chamada aventura como uma dimensão positiva da gestão dos riscos para uma pessoa. Segundo Spink, o indivíduo tenderia a buscar ao longo de sua vida um sentido por meio da “emoção e adrenalina”, sendo esta uma característica da chamada sociedade de risco; revela ainda que existe uma dimensão positiva na ousadia que leva a novas descobertas.

O autor lembra ainda que nos dias atuais, mais do que em épocas passadas, o ser humano se depara com novas formas de aventura, por exemplo, como na prática de esportes radicais ou na busca desenfreada de sentidos e emoções alteradas pelas drogas lícitas e ilícitas, há neste caso, uma motivação trazida pelo binômio do prazer e do perigo.

Este tipo de comportamento daria margem a uma vida compulsiva destes sujeitos, o que os motivaria sempre a repetir o comportamento arriscado e a experimentarem as diversas sensações que dele provêm.

A adrenalina fruto do inusitado e do perigo, segundo os policiais, os “vicia” e os motiva para a ação. Muniz (1999, p.191), em seu estudo “Ser policial é,



sobretudo, uma razão de ser”, já havia sinalizado para a exaltação da jovialidade na polícia e para os atributos típicos entre aqueles servidores que tem de enfrentar cotidianamente o perigo. O chamado “espírito aventureiro, o dinamismo, a canalização das energias pelas ações, o fascínio pela superioridade e a disponibilidade para enfrentar riscos, características do comportamento jovem, fazem mesmo parte do *ethos* do trabalho operacional na polícia (MINAYO 2008, p. 188).

De outro giro, Giddens (2002 *apud* CARMO; CONSTANTINO, 2007) fala de ambientes que comportariam o perigo, como espécies de ambientes institucionalizados de risco, tais locais que se comprazem com os ambientes de trabalho dos policiais, gerariam algumas situações dentro das quais os indivíduos podem escolher arriscar recursos escassos, inclusive suas vidas.

Destarte, pode-se entender a instituição policial como um desses ambientes, que por si, já comportariam o risco, neste caso, extrapolando até mesmo o seu meio ambiente de trabalho, se estendendo até mesmo nas suas várias relações sociais.

Há autores que dão conta que a mais comum distinção estabelecida em abordagens de pesquisas sobre saúde e comportamento de risco está entre paradigmas que interpretam o individual e o social em suas unidades de análise. Assim, de acordo com o primeiro paradigma, comportamento de risco é conceituado como um produto personificado de decisões e ações individuais associadas. Tendo como paradigma o social, esse comportamento é pensado como sendo o produto de uma ação recíproca entre indivíduos, ações de outros indivíduos, suas comunidades e ambientes sociais (DOUGLAS, 1992; RHODES, 1997; CASTIEL, 1999; DESLANDES, 1998 *apud* CARMO; CONSTANTINO, 2007).

Segundo eles cada forma de vida social teria seu modelo de risco. Temer o risco, junto com a confiança e a coragem em enfrentá-lo tem algo a ver com o conhecimento e com a personalidade do indivíduo. Na percepção de risco, segundo ainda segundo a avaliação destes autores, os seres humanos agem menos como indivíduos, seres individuais e mais como seres sociais, que tendem a internalizar as pressões coletivas e delegam seu processo de decisão às instituições às quais pertencem.

Há uma espécie de superpoderes que a instituição policial acaba por incutir na mente de seus servidores, até mesmo a título de estratégia defensiva. Utiliza-se

ironicamente o medo ao se referirem a discriminação ou mesmo exclusão do policial que venha a manifestar tal sentimento (MINAYO, 2008 p. 190).

Desta forma, Amador (2002) aponta para a impossibilidade da expressão do medo no exercício do trabalho policial que por um lado parece relacionar-se à prescrição para a coragem no âmbito da organização prescrita do trabalho policial e, por outro lado, à uma possível existência de um código de regras, criado dentro do ambiente policial, pelo grupo de trabalho, uma regra que pressupõe o banimento de todo e qualquer medo, código ao qual, todos estes servidores devem subordinar-se. Assim, a percepção do risco faz parte de uma “cultura policial”, assim como a impossibilidade de manifestação do sofrimento advindo desta vivência.

Sem pretensão de esgotar o assunto, a respeito “da cultura policial”, quase todos os autores se referem ao seu conceito, ora para negá-lo, ora para aceitá-lo, e a partir daí, desenvolver suas ilações. Monjardet (1996, p. 155 apud HAGEN, 2003), por exemplo, colocou a questão nos termos a seguir exposto.

A análise da cultura profissional dos policiais é o calcanhar de Aquiles de toda a pesquisa sobre polícia. O exercício é obrigatório, como a revisão da literatura o comprova. Qualquer que seja o objeto inicial da pesquisa e a precisão de sua delimitação [...], o relatório da pesquisa sempre traz uma exposição sobre a cultura profissional.

Apesar da existência de inúmeros modelos de organização das polícias em todo o mundo, bem como da diversidade de condições sociais em que atuam, sejam elas econômicas ou políticas, algumas características, aparentemente, seriam comuns a todo o universo policial, como por exemplo, o desenvolvimento da personalidade do policial.

Assim, em tese, o processo de desenvolvimento da personalidade de um servidor policial se daria nos seguintes termos: o elemento de risco torna o policial especialmente atento aos sinais que indicam a possibilidade de perigo e violência, passando a suspeitar das pessoas em sua volta tratando-os como potenciais suspeitos, com isto, desenvolve-se a rudeza de seu comportamento, somado a outras estratégias criadas como mecanismos de defesa para enfrentar uma pauta de trabalho de extremo grau de estresse e sofrimento.

Além disso, do ponto de vista das suas relações sociais haverá sempre um certo grau de dificuldade para fazer novas amizades com pessoas de fora do círculo policial, na medida em que os hábitos de eventuais amizades poderiam implicar em

problemas com as normas, geralmente rígidas, de seu trabalho. A necessidade de impor o respeito às normas de um comportamento regrados pelos seus respectivos regimentos e leis orgânicas, que muitas vezes o servidor policial não cumpre, é outro fator que leva este trabalhador à uma espécie de isolamento social e ao desenvolvimento da solidariedade interna dentro do seu grupo de trabalho por meio de um corporativismo, as vezes exagerado.

Desta maneira, sem a devida licença cultural para exporem seus sentimentos, evitando de toda sorte a fragilização de sua imagem perante seus pares e terceiros, estes servidores tendem a criar certos mecanismos de defesa. Um destes mecanismos é a negação.

#### 2.4. DA PRECARIZAÇÃO DO LABOR, SUA INFLUÊNCIA NA SAÚDE DO SERVIDOR E A CONTRIBUIÇÃO DA PSICODINÂMICA DO TRABALHO

Há muitos debates e discussões sobre a questão do trabalho na contemporaneidade e suas interações e consequências na saúde dos trabalhadores. Anteriormente, era recorrente apenas observar os aspectos físicos da atividade exercida pelo trabalhador, atualmente não só os impactos e transformações físicas impostas pelo labor são considerados, os aspectos psicológicos também são avaliados.

Segundo Rodrigues (1994, p.93), “os empregados que possuem uma vida familiar insatisfatória tem o trabalho como o único ou maior meio para obter a satisfação de muitas de suas necessidades, principalmente, as sociais” e ainda acrescenta “a qualidade de vida no trabalho tem sido uma preocupação do homem desde o início de sua existência com outros títulos em outros contextos, mas sempre voltada para facilitar ou trazer satisfação e bem estar ao trabalhador na execução de sua tarefa” (RODRIGUES, 1994, p. 76). Isso demonstra a importância do trabalho na vida do ser humano.

Da perspectiva psicossocial, o trabalho, consubstanciado no emprego, assume a função de instrumento para alcançar a independência, seja ela financeira, social, moral; de status, poder, prestígio, reconhecimento; de facilitador e regulador das experiências compartilhadas e das interações sociais na família, nos grupos; de

orientador de valores, normas e padrões morais da organização; de oportunidade para o desenvolvimento de aspirações, expectativas, atitudes, comportamentos, projetos e realizações profissionais; de auxiliar nas experiências emocionais e cognitivas decorrentes das situações de trabalho; de se perceber útil socialmente e de dever moral cumprido; de facilitar a auto-realização profissional e pessoal, bem como também tem a função de possibilitar a experiência do sentido da vida e dos acontecimentos existenciais positivos (BLANCH, 1996).

As dimensões psicológicas e sociológicas do humano passaram a ser preocupações na garantia da qualidade de vida do trabalhador. Foi com Dejours<sup>3</sup>, na sua obra sobre a loucura do trabalho que se demarcaram as complexas e intrínsecas relações pautadas pelo trabalho e começaram a aparecer as repercussões negativas na saúde do trabalhador.

Entre a organização do trabalho e o aparelho mental desapareceu o amortecedor que constituía até aí a responsabilidade de conceber e de realizar a tarefa em função do *know-how*. Nesta espécie de edifício hierarquizado, o corpo obedecia ao pensamento, que por seu turno era controlado pelo aparelho psíquico, local de morada dos desejos, do prazer, dos afetos e da imaginação. O sistema taylorista de organização e racionalização do trabalho veio a agir, de alguma forma, e subtrair este estágio intermediário, lugar da atividade cognitiva e intelectual do trabalhador. (DEJOURS, 1992, p. 43)

Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho - OIT, alerta para a possibilidade do trabalho interferir na saúde do trabalhador a ponto de deixar danos de natureza permanentes. De acordo com este entendimento, o novo olhar se lança para esta questão e os focos das relações de trabalho tiveram seu horizonte cognitivo ampliando tratando também dos aspectos psicológicos, sociológicos e emocionais dos trabalhadores. Assim, nos dias de hoje nasce a conclusão de que a violência pode estar presente e passa a ser vista e analisada:

[...] nas relações entre duas pessoas ou mais, como uma forma de comportamento negativo ou de ação caracterizada pela agressividade, umas vezes repetida, outras vezes pontual, que produz danos para a segurança, saúde e bem-estar dos trabalhadores no local de trabalho. A agressividade pode manifestar-se quer por simples atitude corporal, como uma atitude de

---

<sup>3</sup> DEJOURS, Cristophe. A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho [tradução de Ana Izabel Paraguay e Lúcia Leal Ferreira]. 5ª edição – São Paulo: Cortez Oboré – 1992.

provocação, desprezo ou sarcasmo perante outra pessoa, quer por uma efetiva ação violenta, de tipo físico ou verbal. A violência manifesta-se de múltiplas formas como, por exemplo, agressão física, injúrias verbais, prepotência (bullying), perseguição coletiva (mobbing), assédio sexual, discriminação em razão da religião, raça, deficiência, sexo ou, em todo o caso, da diferença, podendo ser praticada tanto por pessoas estranhas ao ambiente de trabalho como por elementos do próprio ambiente de trabalho (UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Assim, a violência experimentada no trabalho passa a ser melhor apurada e estudos sobre o adoecimento dos trabalhadores tomam um maior espaço na pauta dos estudiosos desta questão. É notório perceber que o ser humano pode ser afetado pelo trabalho de várias formas, pois enfrenta uma dinâmica de múltiplas cobranças e de permanentes avaliações no seu meio ambiente de trabalho. A reestruturação da organização do trabalho, as novas exigências de adequação, funcionalidade na permanente busca pela eficiência que permeiam as relações das organizações se manifestam nos crescentes índices de absenteísmo<sup>4</sup>, presenteísmo<sup>5</sup>, de rotatividade de trabalhadores e da perda de suas qualidades de vida pressionada pelas conjunturas do trabalho.

Nesse sentido, Chiavenato (1999, p. 7) propõe o desafio organizacional de melhorar o desempenho de seus servidores e ao mesmo tempo buscar sua qualidade de vida, por entender que [...] o parceiro mais íntimo da organização é o empregado: aquele que está dentro dela e que lhe dá vida e dinamismo.

Entretanto, na situação brasileira pouco se avançou na perspectiva de atenção ao trabalhador e na melhoria das condições efetivas das organizações. Assim, a estrutura da organização do trabalho ainda é marcada por privilegiar “[...] um ordenamento jurídico complexo, que basicamente funciona sob o postulado de controles coercitivos, focados no controle do tempo e na pessoa física do servidor, na utilização de instrumentos típicos da era da produção industrial” (PORTO, 2008, p.4).

---

<sup>4</sup> O absenteísmo é a ausência do empregado ao trabalho por: doenças, acidentes de trabalho, direitos legais como, por exemplo, doação de sangue, participação em júris ou eleições e licença maternidade, fatores sociais (como doença de parentes, por exemplo), fatores culturais extras como feriados, copa do mundo, feriados religiosos não oficiais, legalização de uma falta gerada por outra motivação não relacionada à saúde, etc. (STOCKMEIER, 2004)

<sup>5</sup> ARONSSON et al. (2000) conceituam como um fenômeno multifatorial, que leva os trabalhadores com problemas relacionados à saúde a continuarem presentes ao invés de ausentarem-se do trabalho.

Desta maneira todo trabalhador, incluindo o servidor público, se encontra subordinado e pertencente a uma estrutura de trabalho, convivendo no seu cotidiano com as novas perspectivas de flexibilidade e de precarização dentro de um contexto organizacional, sofre com as demandas de expectativas sobre seu desempenho, seja em razão das constantes avaliações e metas a cumprir, seja em razão de atribuições cada vez mais largas, complexas e abrangentes.

No que tange ao ambiente público, sempre haverá características indissociáveis em relação ao serviço e ao servidor que o realiza, em função da singularidade e da especificidade dessas atividades, impõe-se uma forte necessidade de uma gestão baseada nas interações individuais e de uma permanente busca pela qualidade dos serviços prestados, em que pese a dificuldade de ferramentas eficazes de aferição e julgamento desta qualidade.

Somada a estas características, ainda há no ambiente público uma forte dependência do outro, ausência de ciclos de atendimentos completos, dificuldade de uniformização e intensidade de trabalho solicitada, carência de pessoal, entre outros pontos que podem levar à uma sensação de insatisfação e impotência permanentes em relação as suas atividades, e conseqüentemente, à um adoecimento psíquico desse trabalhador brasileiro sob vários aspectos de suas atuações.

Assim, o uso de perspectivas sociológicas nas relações do trabalho devem ser destacados para evidenciar a exposição a que se encontram esse tipo de servidor. Dentro do aspecto humano, destaca-se, recentemente, a contribuição dada pela psicodinâmica do trabalho.

Na situação específica dos policiais, vê-se que ora a sociedade os enxerga como heróis, no combate ao crime, ora os enxerga como vilões. Entretanto, uma parcela da sociedade não se atenta ao fato de que o policial também é um trabalhador que possui o ofício de combater a violência, tão presente na forma como se estrutura e age a instituição a que pertence estando sob permanente risco e como tal, muitas vezes, é também vítima deste ofício.

Para o melhor entendimento, faz necessário definir a organização do trabalho, que para Dejours (1992 *apud* SPODE; MERLO, 2006) é uma esfera que abarca o modo operatório prescrito e a divisão das tarefas e dos homens e mulheres pela repartição das responsabilidades, hierarquia, comando e controle nas relações de trabalho. A organização do trabalho tem o aspecto social e é construída no lastro da relação intersubjetiva. Já o trabalho em si, além dos procedimentos já pré-

concebidos pelo empregado, segundo a psicodinâmica do trabalho, impõe-se também os imprevistos, ou seja, aquilo que foge aos procedimentos, à prescrição.

Nesse sentido, o trabalho quando prescrito é aquele em conformidade com os procedimentos e normas da organização, enquanto o trabalho real é aquele que demanda ações e responsabilidades fáticas diante de eventuais imprevistos. No entanto, esse sujeito policial quando está diante do trabalho prescrito e do real pode entrar em conflito, ocasionando um aumento significativo de sua carga psíquica.

A relação do homem com a organização do trabalho é a origem de toda carga psíquica que o labor acarreta. Por exemplo, uma organização de trabalho rígida e autoritária que não oferece uma saída apropriada a energia pulsional do indivíduo conduz, necessariamente, a um aumento de sua carga psíquica e conseqüentemente o seu sofrimento. (DEJOURS, 1994 p. 30)

E para que esse sofrimento tenha um sentido na vida deste trabalhador transformando-se em satisfação e/ou prazer, surge a figura do reconhecimento.

O reconhecimento não é uma espécie de reivindicação secundária daqueles que trabalham. Ao contrário, mostra-se decisivo na dinâmica da mobilização subjetiva da inteligência e da personalidade no trabalho e afeta diretamente a chamada motivação no trabalho. (DEJOURS, 2003, p. 34)

Assim, segundo Dejours (1997 *apud* SPODE; MERLO, 2006) o reconhecimento é uma condição indispensável no processo de mobilização subjetiva da inteligência e da personalidade no trabalho e se dá pelo o julgamento de utilidade e o julgamento de "beleza". O primeiro diz respeito à utilidade técnica ou social dada à atividade singular desempenhada e o segundo, é efetuado pelos pares, ou seja, aqueles que, situados na mesma faixa hierárquica e compartilhando a mesma função, estão em condições de avaliar a singularidade, a eficiência e a "beleza" do trabalho executado.

Então, a relação entre trabalho e saúde, tanto segundo Dejours (2003) e Abdoucheli (1994) apontam que o primeiro tanto pode se apresentar como elemento gerador de sofrimento, sendo um elemento nocivo à saúde do trabalhador, como também pode se constituir como fonte de satisfação, realização e prazer, contribuindo para a estruturação da identidade e aumentando a resistência da pessoa às várias formas de desequilíbrios psíquicos e corporais. Assim, o trabalho pode ser mediador entre a saúde e a doença.

Na atividade policial este sentimento negativo, tensão e carga psíquica também é elevada a uma potência maior se levarmos ainda em consideração a imagem que a opinião pública tem a respeito do ofício da polícia.

É certo que a opinião pública negativa faz parte do ônus da atividade policial e com isso pode elevar em muito o grau de sofrimento no trabalho pela falta de reconhecimento social. O conceito negativo emitido sobre a polícia pelas várias camadas sociais está entranhado na própria cultura. Este sentimento, de certa maneira, legitima e naturaliza a violência que os vitimiza, muita mais do que qualquer outro trabalhador ou cidadão durante a jornada de trabalho, ou mesmo nos seus períodos de folga, sendo que nestes casos, curiosamente, ocorrem grandes incidências de lesão e traumas de que são vítimas estes policiais (MINAYO, 2008 p. 203)

Tendo em vista este cenário, em certas condições pode emergir um sofrimento que pode ser atribuído ao choque entre a história individual, com esperanças e desejos e uma organização do trabalho e a sua imagem perante a sociedade que não atende aos seus anseios. Para Dejours e Abdoucheli (1994) as condições de trabalho incidem sobre a saúde do corpo do trabalhador, enquanto a organização do trabalho atua no funcionamento psíquico.

As condições de trabalho são entendidas como as pressões físicas e biológicas do posto de trabalho, enquanto as pressões relacionadas às condições de trabalho têm por alvo principal o corpo dos trabalhadores, podendo ocasionar desgastes, envelhecimento e doenças somáticas.

É certo também afirmar que as condições ideais para a construção de um bom meio ambiente de trabalho, às vezes, podem estar também alheias a questão de competência e habilidade. Em regra, o trabalho policial exige do sujeito que o realiza uma certa *expertise*, uma habilidade e capacidade que geralmente advém de sua formação técnica, porém, mesmo quando um trabalhador sabe o que deve fazer, pode não fazê-lo porque o impedem as pressões sociais do seu trabalho.

De acordo com Dejours, os próprios colegas podem vir a criar obstáculos ao bom funcionamento das tarefas, criando um ambiente social péssimo, onde cada qual é obrigado a trabalhar por si, onde ainda pode ser comum o sonegamento da informação, entre outros prejuízos para a criação de um corpo cooperativo saudável. Ainda de acordo com Dejours, nas tarefas chamadas de execução sobeja esse tipo de contradições em que o trabalhador se vê de algum modo impedido de



desempenhar corretamente seu trabalho, às vezes constrangido por métodos, práticas, culturas e regulamentos incompatíveis entre si, conceituada como a “pressão para trabalhar mal” (DEJOURS, 2003 p. 31).

De tudo o que foi dito, pode advir daí, as consequências da relação entre o indivíduo e a organização do trabalho quando geradoras de impactos negativos a sua saúde física e mental, neste caso, torna-se premente a necessidade de se estabelecer não só fórmulas e estratégias de defesas individuais e coletivas de forma preventiva, como também, estruturas permanentes de apoio, restauro e resgate da saúde destes profissionais, quando acometidos por doenças vinculadas as suas profissões.

### **3. DA READAPTAÇÃO FUNCIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERÇÃO SOCIAL: UMA DIMENSÃO GERAL**

#### **3.1 ASPECTOS GERAIS DA READAPTAÇÃO FUNCIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA : SÍNTESE HISTÓRICA.**

A visão taylorista do trabalho é quase sempre conservada pela sociedade na medida em que o trabalho é considerado como estável, podendo ser fracionado em etapas de simples execução, em que o sucesso depende de um controle voltado pelo gerenciamento racional. De outro modo, o ser humano é visto como variável e padronizável, desde que possa haver uma “seleção científica” dos mais aptos. Assim, a ideia do trabalhador padrão parte da realidade que o indivíduo estável mantém ao longo do tempo suas aptidões pessoais normais capacitadas para qualquer espécie de trabalho (MAENO; VILELA, 2010).

Ocorre que essa não é a visão correta do trabalho, pois o mesmo é complexo, subjetivo e pode causar diversos efeitos nocivos sobre a saúde do trabalhador. A partir dessa premissa, é possível que ocorra durante o trabalho acidentes que possam incapacitar esse trabalhador de forma permanente ou provisoriamente para o trabalho. E como saber se esse indivíduo acidentado pode ou não retornar ao trabalho?

Foi nesse sentido que a legislação brasileira passou a estabelecer regras que abarcavam a possibilidade de retorno desse trabalhador acidentado ao ambiente de trabalho. Inicialmente, surgiu o Decreto-Lei nº 7.036/1944 que tratou de reformar a lei do acidente de trabalho no Brasil, registrando em seu artigo 90, pela primeira vez a expressão "readaptação profissional": “A readaptação profissional, que é devida a todo incapacitado ao trabalho, têm por objeto restituir-lhe, no todo ou em parte, a

capacidade na primitiva profissão ou em outra compatível com as suas novas condições físicas.”

Apesar desta importante conquista, foi apenas após quase duas décadas através da publicação do Decreto-Lei nº 48.959/1960 que a expressão reabilitação profissional foi de fato institucionalmente consolidada como uma resposta pública à questão da incapacidade, em seu artigo 170, quando estabelece que a readaptação profissional, sob a denominação genérica de "reabilitação profissional", visa proporcionar aos beneficiários da previdência social, quando doentes, inválidos ou de algum modo física ou mentalmente deficitários, com a amplitude que as possibilidades administrativas, técnicas e financeiras e as condições locais permitirem, os meios de readaptação profissional indicados para que possam os beneficiários trabalharem em condições adequadas.

Acrescenta-se que o mesmo Decreto-lei, no artigo seguinte, em seu inciso I, incluiu a esfera psíquica como objeto de amparo da legislação, incluindo o detalhamento das fases do processo de reabilitação, que se desenvolveria através das fases básicas, simultâneas ou sucessivas, definidas com os exames iniciais, entrevistas e avaliações de natureza física, psicológica e social, para estabelecimento dos respectivos diagnósticos, indicação do tratamento adequado, realização do tratamento nos campos médicos, de recuperação e ou de reajustamento social, orientação profissional, formação profissional, colocação ou reemprego e o acompanhamento do caso até a plena reabilitação profissional.

A partir da década de setenta, a área de reabilitação profissional expandiu-se sendo executada por meio dos Centros de Reabilitação Profissional (CRP), que eram unidades de atendimento de maior envergadura, e que contava com várias equipes multiprofissionais, além de dos Núcleos de Reabilitação Profissional (NRP), estes últimos, unidades de menor porte. Essas unidades possuíam autonomia administrativa, técnica e financeira para cumprir as atribuições determinadas na legislação em um modelo hospitalocêntrico, no qual se baseava a assistência médica previdenciária da época (MAENO; TAKAHASHI; LIMA, 2009, p. 54).

Também possuíam setores assistenciais-terapêuticos, oficinas treinamento profissionalizante, de pesquisas de mercado, com recursos materiais e humanos dentro dos serviços. Desta forma, estas unidades possuíam profissionais de diversas formações, médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, psicólogos, além de professores, atuando nas diversas atribuições, o que implicava instalações

em grandes áreas físicas e alto custo. A maior parte do público que era atendido nestas unidades era constituído de acidentados com sequelas físicas evidentes (MAENO; TAKAHASHI; LIMA, 2009, p. 54).

Já em 1988, a Constituição Federal estabeleceu o conceito de Seguridade Social, compreendido como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Enquanto a Constituição Federal determinou que o Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>6</sup> seria de acesso e cobertura de cunho universal e integral, a Previdência Social manteve o caráter de seguro social, contributivo e de filiação obrigatória aos trabalhadores, restringindo a sistemática dos benefícios e os serviços de reabilitação profissional apenas para os seus segurados.

Nesse sentido, seguindo o entendimento de Maeno, Takahashi e Lima (2009, p. 55) a Reabilitação Profissional como política pública e aquela vinculada aos sistemas previdenciários, encontra o desafio de lidar com a complexidade da incapacidade humana, com destaque para os casos de incapacidade adquiridas de forma precoce e das doenças profissionais.

Pode-se inferir no percurso histórico que as transformações sociais e políticas do trabalho nas sociedades capitalistas refletiu no conceito de incapacidade, o que influenciou os sistemas de Previdência Social a se basear em critérios da medicina na concessão dos benefícios, de modo a exigir laudos periciais para aferir o grau de incapacidade.

No passado havia uma enorme carência de Médicos nos quadros do INSS e portanto, havia a possibilidade da celebração de convênios que autorizavam os médicos credenciados a efetuar o exame médico-pericial. Entretanto, após o Decreto 6.939/2009, a legislação previdenciária passou a não mais permitir este tipo de contratação e ampliou as vagas oferecidas através de concurso público (KERTZMAN, 2012, p. 461-462).

---

<sup>6</sup> O **Sistema Único de Saúde (SUS)** é o sistema público de saúde no Brasil, instituído pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 196, como forma de efetivação do direito à saúde como um "direito de todos" e "dever do Estado". O SUS está especificamente regulado pela Lei nº. 8.080/1990, a qual operacionaliza o atendimento público da saúde que é universal e gratuito, financiada com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelecido no artigo 195 da Constituição.

Em que pese a Lei 8.213/91 não considerar expressamente que a Perícia Médica é uma espécie de serviço da previdência social, aqui neste estudo será considerado como serviço, já que para a concessão dos benefícios, o segurado precisa se submeter a uma perícia médica nos casos de incapacidade e encaminhamento para reabilitação profissional. Nessa esteira, para a concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente é necessário o laudo médico-pericial, sendo o médico perito responsável pela avaliação da capacidade para o trabalho do segurado do INSS, informando em seu parecer, a possibilidade ou não de recuperação (KERTZMAN, 2012, p. 461).

Na reabilitação profissional pressupõe-se o esgotamento das possibilidades de intervenção terapêutica no âmbito da saúde, de acordo com cada caso, bem como a cobertura previdenciária durante o período de incapacidade, ambos de forma conjunta. E é através do profissional da saúde, o médico, que os laudos são elaborados com os resultados da incapacidade, tomando por base os conceitos de incapacidade da área da saúde e da Previdência Social. Entretanto, a maioria desses profissionais, a quem é atribuída a responsabilidade de avaliar a incapacidade, durante o curso de graduação, não é estimulado a refletir sobre o significado de uma restrição física ou psíquica na vida de seu paciente, sendo sua formação centrada unicamente no raciocínio clínico, utilizando de critérios pessoais e frequentemente descontextualizados para a avaliação da incapacidade (MAENO; VILELA, 2010).

Por exemplo, as pessoas com deficiência e os idosos, por volta do século XIX, eram consideradas incapazes para o trabalho, para estes a proteção social deveria ser fornecida pela família, asilo ou pela igreja, através da caridade. Ainda existiam aqueles considerados “vagabundos” que não estavam inseridos no sistema de trabalho da época e que por isso eram considerados como verdadeiros criminosos. Assim, nesse período, os indivíduos que dependiam de intervenções sociais diferenciavam-se, fundamentalmente, pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar, e eram tratadas de maneira também distinta em função do critério da incapacidade (CASTEL, 2008, p. 41).

Esse modelo é o chamado “tragédia pessoal”, segundo a qual a incapacidade é um problema individual de intolerância social e omissão do Estado, em que os indivíduos são confinados ao ocultamento, contando apenas com o cuidado familiar e a benemerência da paróquia e da burguesia abastada (TAKAHASHI *et al.*, 2010).

Interessante é que mesmo após dois séculos, esse modelo persiste e se atualiza, mantendo-se em certa medida as formas tradicionais de distinguir entre as vítimas das doenças, dos acidentes e, por via de consequência, da incapacidade, que, por analogia, foram estigmatizados como "os bons indigentes" ou "preguiçosos", "vagabundos", que hoje são denominados de "simuladores". Destarte, continua merecendo a piedade aquele que exhibe a dor, o sofrimento, a lesão física e a incapacidade aparente em um corpo mutilado ou deformado, resultante de um trágico evento testemunhado. Trata-se de uma versão remodelada do modelo de tragédia pessoal (MAENO; TAKAHASHI; LIMA, 2009, p. 56).

Com isso, os responsáveis pelas perícias médicas procuram por segurados que mentem a sua condição de incapacidade de forma subjetiva ao invés de procurarem utilizar critérios mais objetivos, avaliando adequadamente através de uma equipe multidisciplinar os aspectos psicológicos, físicos e até mesmo sociais que abrangem a incapacidade. Nesse sentido, é necessária uma política pública que permita a realização da Reabilitação Profissional como instrumento de integração social e retorno digno do indivíduo no seu ambiente de trabalho, pois para superar esse modelo de "tragédia pessoal", precisa-se de profissionais de saúde competentes, qualificados e de número adequado para a demanda da sociedade, estruturados em equipes multidisciplinares.

Ademais, destaca-se que ao contrário do que o nome sugere "reabilitação profissional", os serviços oferecidos pelo INSS não dizem respeito ao condicionamento físico ou mental dos beneficiários, mas à (re)capacitação para uma nova atividade, por meio da promoção de treinamentos junto a entidades conveniadas (KERTZMAN, 2012, p. 460)

A Reabilitação Profissional deve ser executada mediante trabalho de equipe multiprofissional especializada em medicina, psicologia, sociologia, serviço social, fisioterapia, terapia ocupacional e outros, vislumbrando a avaliação do potencial laborativo do trabalhador, orientando-o e acompanhando, não esquecendo da articulação com a comunidade, com vistas ao reingresso no mercado de trabalho.

Essa articulação com a comunidade se dá através de cursos/treinamentos em instituições e empresas públicas ou privadas por meio de contratos, acordos ou convênios. Exemplo disso está na Lei 8.212/91 que procura incentivar o trabalho dos portadores de deficiência, dispondo que o Poder Executivo, ouvido o Conselho Nacional de Seguridade Social, estabelecerá mecanismos de estímulos às

empresas que se utilizem de empregados portadores de deficiência física, sensorial e/ou mental com devio do padrão médio (KERTZMAN, 2012, p. 459).

Portanto, o desafio a ser vencido na construção da política pública de reabilitação profissional refere-se à integração real entre os setores da Saúde e da Previdência Social no tocante às concepções de saúde, incapacidade, reabilitação psicossocial e profissional, bem como a presteza na assistência, a qualidade dos serviços terapêuticos, o apoio familiar, a precocidade da intervenção, visando à reabilitação física e psicossocial, de natureza interdisciplinar, de modo a fastar o trabalhador do trabalho pelo tempo necessário com o processo de retorno de acordo com as características peculiares da natureza da restrição do próprio trabalhador e da receptividade da empresa (MAENO; VILELA, 2010).

Seguindo a política adotada para os trabalhadores privados, a administração Pública Federal também viu a necessidade de responder por ações em saúde do servidor público federal, propiciando que os ministérios e os demais órgãos que compõem o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC tratassem as questões referentes à saúde. Inicialmente, foram estabelecidas ações em saúde com recursos financeiros, estruturas físicas e organizacionais e critérios periciais bastante diferenciados, com potencialidades e dificuldades desconhecidas pelo conjunto da Administração Pública (SIASS, 2014).

Então, desde 2007, o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, ao longo dos últimos sete anos vem empreendendo esforços no sentido resolver antigas questões relacionadas à saúde e segurança no trabalho no serviço público, estabelecendo o compromisso de construir e implantar, de forma compartilhada, uma Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS, sustentada por um sistema de informação em saúde do servidor, uma sólida base legal, uma rede de unidades e serviços e a garantia de recursos financeiros específicos para a implementação de ações e projetos. Movimento este que deu consequência à criação do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor – SIASS (SIASS, 2014).

No entanto, a construção de um modelo de atenção à saúde, que inclua a reabilitação profissional a partir da integralidade das ações das diversas pastas de governos, requer transparência e a defesa desse direito, cuja operacionalização deve incluir a sociedade. A reabilitação e readaptação profissional deve ser entendida dentro de uma política nacional de saúde do trabalhador, transversal e

intersetorial, cujo objetivo primordial deve ser o de combate às condições de trabalho precárias e adoecedoras (MAENO; TAKAHASHI, LIMA, 2009, p. 58).

Ao Estado cabe sempre o papel de tomar o seu devido lugar de guardião das leis e de regulador legal e social em benefício do exercício da cidadania independente da categoria profissional a ser tratada, como na ênfase dada a este trabalho aos profissionais de segurança pública (policiais federais).

### 3.2 DA POLÍTICA PÚBLICA: UMA BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL

O termo política deriva do adjetivo originado de *pólis* (*politikos*), que significa tudo que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisões do Estado. O termo Política foi usado durante muitos séculos para designar obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado. (BOBBIO, 2010, p. 954-968).

Durante a época moderna o seu significado original foi pouco a pouco sendo substituído por expressões como a ciência do Estado, a ciência política, a filosofia política, entre outras. Neste caso, indicava o conjunto de atividades que de alguma maneira, têm como termo de referência o Estado.

No que tange as políticas públicas, há ainda muitas discussões sobre os seus estudos e abordagens, especialmente no Brasil, restando muitas divergências conceituais sobre esta matéria, o que torna necessário discutir, refletir e repisar o tema. As definições de políticas públicas na maioria das vezes são arbitrárias, não havendo consenso na literatura especializada sobre os seus questionamentos básicos e desdobramentos.

O termo política na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais, que a língua inglesa consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy*. Assim, a política consistiria no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam as relações de poder e que se



destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos (RUA, 1998 *apud* LIMA, 2012).

Por outro lado, quando o termo política assume o sentido expresso pelo termo *policy*, este toma uma dimensão mais concreta e tem relação com orientações para decisões e ações, sendo que o termo política pública (*public policy*) encontra-se intimamente vinculado a esta ideia. (SECCHI, 2010 *apud* LIMA, 2012).

Acrescente-se ao debate, que os conceitos de políticas públicas e políticas sociais também levam em conta a relação dialética entre classes, como bem explica Potyara Pereira (2011, p. 173):

Ao contemplar todas as forças e agentes sociais, comprometendo o Estado, a política social se afigura uma política pública, isto é, um tipo, dentre outros, de política pública. Ambas as designações (política social e política pública) são *policies*<sup>7</sup> (políticas de ação), integrantes do ramo de conhecimento denominado *policy science*<sup>8</sup>, só que a política social é uma espécie do gênero política pública (*public policy*). Fazem parte desse gênero relativamente recente na pauta dos estudos políticos, todas as políticas (entre as quais a econômica) que requerem a participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação de necessidades sociais.

Assim, as políticas públicas podem ser conceituadas como ações, metas e planos de governo traçadas para atingir as demandas da sociedade. Então, o governo seria o responsável por satisfazer as demandas da sociedade, sob o controle da própria sociedade. Embora, a política pública seja regulada e provida pelo Estado, sabe-se que a política pública também engloba demandas e escolhas de ordem privada, precisando ser controlada pelos cidadãos que são os seus destinatários. Segundo OLIVEIRA (2006, p. 251) políticas públicas são “providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados”.

Sem ter a finalidade de descer as filigranas de todos os modelos existentes dentro da moldura teórico – conceitual do tema é importante ressaltar também o papel das instituições/regras na formulação das políticas públicas, como defendem

---

<sup>7</sup> A política de ação visa atender necessidades sociais cuja solução ultrapassa a iniciativa privada e requer decisão coletiva pautadas em princípios de justiça social.

<sup>8</sup> É um termo denominado por Harold Lasswell para designar uma ciência da política.

alguns teóricos do chamado neoconstitucionalismo<sup>9</sup>.

Se for considerado ainda mais um pouco das contribuições do chamado neoconstitucionalismo para a área de políticas públicas, descobriremos que, de acordo com os vários ramos desta teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores.

Ora, assim, será fácil concluir que as instituições, em certa medida, influenciam as políticas públicas, presumindo-se que algumas instituições podem tornar o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos seus atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, em que pese em seu seio ser também implementada várias políticas públicas.

Assim, o que a teoria neoconstitucionalista nos alerta é o entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

Neste diapasão é importante contextualizar e visualizar, por exemplo, os direitos sociais do trabalhador como um campo de ação permanente de exercício destas políticas públicas e, pertencente a este rosário de direitos a própria readaptação surge não só como norma legal previsto em estatuto próprio do funcionalismo público, assim como, um como direito inalienável do próprio servidor. É necessário compreendê-lo também na medida de um resultado, como visto alhures, de uma conquista histórica formal que contou com a participação da luta de diversos atores interessados, entre os quais o próprio Estado e a sociedade e que se tornou parte de um conjunto de direitos inerentes a todo trabalhador.

---

<sup>9</sup> No Brasil, especificamente, o marco histórico do movimento neoconstitucionalista é a promulgação da Constituição da República de 1988, que rompeu com o Estado autoritário brasileiro para consagrar um Estado Democrático de Direito. O advento da aclamada constituição dirigente pós-ditadura, consagradora da democracia, do Estado de Direito, dos direitos fundamentais, e, mormente, do fundamento na dignidade da pessoa humana, se coaduna aos preceitos de Estado interventor trazidos com o WelfareState. (DIMOULIS, 2009.)

### 3.3. DO CONCEITO DE READAPTAÇÃO FUNCIONAL E SUA CONSTITUCIONALIDADE

Via de regra a readaptação funcional, como direito inalienável de todo trabalhador, conta com previsão legislativa, particularmente no presente estudo, nos estatutos que regem o funcionalismo público dos entes federativos pátrios, sendo entendida como uma medida administrativa que implica na mudança de cargo público, isto é, na investidura de servidor em cargo diverso do qual o mesmo tenha ingressado no serviço público.

Vale salientar quanto ao ponto, que a Lei Federal no 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), prevê a readaptação como modalidade de provimento de cargo público.

Assim, pode-se dizer que a readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica, como no presente estudo, compreendido na Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos servidores públicos civis da União), art. 24, § 2º:

Artigo 24 – Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.

§ 1º Se julgada incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado.

§ 2º A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga, é o que diz a lei que rege a presente matéria no âmbito da administração pública. (Redação dada pela Lei no 9.527, de 10.12.97)

Assim, a readaptação é uma forma de provimento prevista no artigo 24 da lei 8.112/90, mediante a qual o servidor público, sendo ele estável ou não, tendo sofrido uma limitação física ou mental em suas habilidades funcionais, torna-se inapto para

o exercício do cargo que ocupa, porém, não configurada a invalidez permanente, pode ainda exercer outro cargo para o qual a limitação sofrida não o incapacita.

Considera-se, portanto, a readaptação como espécie de provimento de cargo público, reconhecendo-a como forma de provimento derivado, uma vez, que o servidor readaptado já possuía anteriormente um vínculo com a Administração Pública, sendo a efetivação da readaptação funcional posterior a sua posse no cargo público. Outro aspecto essencial a este direito do servidor consiste no seu pressuposto fático fundamental, ou seja, a existência de uma redução da sua capacidade laboral decorrente do acometimento de limitação na sua saúde física ou mental, tornando-o impossibilitado de continuar exercendo as atribuições de um determinado cargo público. A readaptação, em tese, somente pode ser aplicada, portanto, quando o servidor que teve limitação em sua saúde ainda possuir capacidade, dentro de um percentual mínimo, para desempenhar alguma atividade no serviço público, mesmo que em outro cargo.

Caso contrário, isto é, estando o servidor absolutamente incapacitado para o trabalho, não será o caso de readaptação, mas, sim, de aplicação de instituto diverso, o da aposentadoria por invalidez.

Neste caso, o servidor público aqui mencionado é aquele que ocupa um cargo público de natureza permanente e efetiva, que possui um vínculo permanente com a Administração Pública, como no caso dos policiais federais integrantes de uma carreira típica de Estado, sendo inadmissível cogitar, por exemplo, a readaptação do servidor que exerça, tão somente, um cargo comissionado.

Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PUBLICO OCUPANTE DE CARGO COMISSIONADO SEM VINCULO EFETIVO COM A ADMINISTRACAO PUBLICA. READAPTACAO. IMPOSSIBILIDADE.”

1. A readaptação, conceituada como sendo “a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica” e instituto que se destina apenas aos servidores efetivos, não se estendendo aos ocupantes de função comissionada, sem vínculo com a Administração Pública Federal. 2. Agravo improvido.(AgRg no REsp 749852/DF, Rel. Ministro PAULO GALLOTTI, DJ 27/03/2006).

Pode-se considerar, portanto, em linhas gerais, as características fundamentais da readaptação funcional no serviço público, as quais se prestam para

permitir sua conceituação: é um provimento derivado de cargo público em virtude da redução da capacidade laboral do servidor ocupante de cargo público efetivo, decorrente do acometimento de limitação em sua saúde física ou mental que o impossibilite de continuar exercendo as atribuições do seu cargo.

Some ainda a isto, o fato de que a patologia do servidor e a consequente diminuição gradativa ou abrupta de sua incapacidade laboral devem ser atestadas por uma junta medica oficial e que, a mudança de cargo ocorra para outro de atribuições semelhantes, além da garantia de que não ocorra prejuízo em seus vencimentos.

Para efeito de conceituação e validade da readaptação como direito inalienável do servidor público merece transcrição a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 275), o qual identifica a readaptação como espécie de transferência:

[...]Provimento derivado horizontal e aquele em que o servidor não ascende, nem e rebaixado em sua posição funcional. Com a extinção legal da transferência, o único provimento derivado horizontal e a readaptação (a qual, aliás, não e senão uma modalidade de transferência) [...].

[...]Readaptação e a espécie de transferência efetuada a fim de prover o servidor em outro cargo mais compatível com sua superveniente limitação da capacidade física ou mental, apurada em inspeção medica.

Vale fazer menção, também, ao magistério de José dos Santos Carvalho Filho (2010) em que a “Readaptação é forma de provimento pela qual o servidor passa a ocupar cargo diverso do que ocupava, tendo em vista a necessidade de compatibilizar o exercício da função publica com a limitação sofrida em sua capacidade física ou psíquica”.

Assim, fica claro que o cargo a ser provido por um servidor readaptado deverá ter atribuições semelhantes, afins às do anteriormente ocupado, respeitada a habilitação exigida para ingresso, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos. Na inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições na condição de excedente. Ante a perspectiva de aposentadoria do servidor por invalidez permanente, restaria a readaptação, quando possível, como forma vantajosa para ambos, o Estado e o servidor.

A primeira questão ao se deparar com a readaptação, especialmente a de um servidor público, como no caso são todos enquadrados no cargo de policiais federais

e rodoviários federais é saber sobre a sua compatibilidade em relação a Constituição Federal de 1988, em especial, em relação a exigência contida no art.37, II da Magna Carta que institui a previa aprovação em concurso público para o provimento de cargo ou emprego público, sobretudo, por não haver em nenhum local do texto constitucional menção ao instituto da readaptação.

### **3.3.1 Readaptação funcional e o princípio do concurso público**

A origem da palavra princípio vem do latim *principium* e pode ter um significado múltiplo, podendo dar a ideia de começo, início, gênese, origem, ponto de partida, ou, ainda, a ideia de verdade primeira, de premissa fundamental que serve de alicerce, de base para algo, portanto, etimologicamente, o termo princípio origina-se daquilo que é principal, primeiro, demonstrando início de algo, que pode ser um conhecimento ou uma ação.

Princípios são então, postulados fundamentais que inspiram todo um modo de agir. Nas ciências em geral, a ideia de princípio está ligada a sua finalidade. Serão os princípios que darão uma direção, um norte, uma solidez, disciplina e clareza de objetivos para estas ciências. No sistema jurídico em geral, quadra em que se encontra a norma aqui estudada: a readaptação funcional, os princípios dão a ideia de dar rumos, constituindo verdadeiros vetores para aplicação das normas.

Senão vejamos o entendimento de Roque Antônio Carrazza, a respeito (2013,p. 55):

Princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Nesta mesma linha de raciocínio Mauricio Antônio Ribeiro Lopes (2012, p.34), para quem os princípios constituem:

[...]mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele; disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere à tônica e lhe dá sentido harmônico.

Assim, todo o princípio, visto em regra, como mandamentos nucleares, primeiros de um sistema, normas hierarquicamente superiores, ou mesmo, em razão de sua estrutura, mandamentos de otimização de comando para outras normas, é uma premissa necessária para aplicação e interpretação de qualquer norma.

Agora, resta saber, em que medida, a norma da readaptação funcional, como uma forma de provimento derivado, pode ser compatível com o princípio da obrigatoriedade do concurso público para ingresso no serviço público, exigência contida no art.37, II da Magna Carta que institui a previa aprovação em concurso público para o provimento de cargo ou emprego público.

Resta claro que o concurso público é o instrumento que melhor representa o sistema do mérito porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos.

De acordo com o professor Edmir Netto Araújo o concurso público está assentado em três postulados fundamentais: o primeiro é o princípio da igualdade ou isonomia, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em igualdade de condições, com observância das mesmas regras para todos os candidatos ao concurso público, incluindo aquelas instituídas em edital. O princípio da moralidade administrativa, indicativa de que o concurso veda favorecimentos ou perseguições pessoais ou mesmo situações de nepotismo, e, por fim, o princípio da competição, que significa que os candidatos participam de um certame procurando alçar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público.

Sobre o nepotismo, já se posicionou a nossa Suprema Corte a respeito, através da Súmula Vinculante nº 13:

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

É certo também que no regime constitucional atual, inaugurado com o advento da Magna Carta de 1988, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente proclamado a necessidade de observância compulsória pelas entidades públicas do

mandamento constitucional presente no art. 37, II da Lei Fundamental, que exige a aprovação em concurso público para que ocorra a investidura em cargo ou emprego público. Com efeito, em vários julgados, o Pretório Excelso tem afirmado serem inconstitucionais modalidades de provimento derivado que propiciem ao servidor investir-se, sem previa aprovação em concurso público, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente estava investido.

Esta matéria encontra-se já assentada pela Súmula 685 do Supremo Tribunal Federal que tem os seguintes dizeres:

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie o servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”

Ocorre que, no caso da readaptação funcional o servidor já possuía anteriormente um vínculo com a Administração Pública e que causas supervenientes a sua posse e exercício o levaram a uma perda de sua capacidade laboral, além disso, a própria Constituição Federal prevê aos servidores públicos em Capítulo próprio, ou seja, dos artigos 49 ao 51 e no relativo a Administração Pública, nos artigos 37 e 38 uma série de direitos sociais, o que incluiria também os próprios direitos sociais constitucionais previsto no artigo 7º da Carta Magna, entre os quais a principal ideia de acesso e permanência no trabalho como direito de todo cidadão.

Assim, o fato de não haver menção expressa a um instituto não significa dizer que este seja inconstitucional, apenas resta necessário compreendê-lo dentro de um cotejamento com todo o sistema constitucional, que neste caso, obedecido os requisitos legais da readaptação oferece ao servidor acometido de limitações físicas ou psíquicas ainda uma última oportunidade de permanecer desempenhando suas funções, em respeito até mesmo aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da eficiência da Administração Pública, é necessária ainda considerar que uma aposentadoria precoce poderia resultar em prejuízos financeiros ao próprio erário.



### 3.4. READAPTAÇÃO FUNCIONAL COMO VIA DE REINserÇÃO SOCIAL: REFLEXÕES

É premente a necessidade de superar alguns impasses e obstáculos referentes à deficiência da readaptação profissional, o que inclui não só os servidores policiais, mas também qualquer outra categoria profissional de trabalhadores. Para tanto, deve-se, necessariamente, compreender o mundo do trabalho contemporâneo, sua atual estrutura e organização, a complexidade do seu contexto social, econômico e político, passando ainda, pela importância de práticas preventivas de agravos em todos os níveis de intervenção possíveis em prol do trabalhador.

Nesta direção, Pochmann (2004 *apud* MAENO; VILELA, 2010) sublinhou as características marcantes do capitalismo atual. Segundo este autor, uma das características deste atual modelo está "associada ao aprofundamento do princípio da incerteza inerente às ações dos capitalistas", que advém da indefinição sobre quais serão os grandes grupos econômicos que continuarão dominantes no contexto de incorporações e aquisições, neste mundo globalizado. Nesse contexto em que estão em jogo interesses financeiros de grande monta, cresce em países emergentes de economias periféricas como no Brasil o abismo entre a legislação e a realidade.

Assim, apesar dos avanços normativos na direção da saúde do empregado/servidor, o que inclui também os processos de readaptação funcional, a sua eficácia no sentido de restauo da dignidade e da capacidade produtiva do trabalhador ainda é um direito social a ser conquistado na prática.

É necessário que seja incluída na pauta das equações de sustentabilidade das políticas econômicas as questões de ordem trabalhistas e sanitárias dos empregados, esta mudança de atitude seria de fundamental importância para que se supere a situação de sua sobreposição ao bem-estar da população. Na atual conjuntura o ônus continuará a recair sobre o próprio Estado, seja através das políticas de ação e serviços do SUS, seja através da Previdência Social, dentro do regime geral ou, no caso em tela, em regimes próprios de previdências como nas carreiras públicas típicas de Estado, nas quais se incluem o policiais civis da União, ou mesmo na Assistência Social, este ônus (BRASIL, 1988).

Todo o processo de reinserção profissional de um trabalhador acometido por restrições de cunho epidêmico, como ocorre nos casos de LER/DORT, ou mesmo em outras doenças ocupacionais, como experiências pós-traumáticas, depressão, ou como traumas ou lesões decorrentes de acidentes de trabalho, que tem uma natureza extremamente restritiva é complexo e exige a mudança não só das condições estruturais de trabalho, como também, culturais, sobretudo, em ambientes de trabalho com natureza tão singular e especializada como as de policia.

Também é importante frisar que o retorno, a recolocação deste servidor ao seu ambiente de trabalho não pressupõe o controle total da sua dor ou estabilidade total de sua doença, mas apenas o alcance de um estado em que se conquista certa estabilidade do seu quadro clínico, com diminuição da intensidade e da frequência das crises decorrentes de sua doença.

Assim, é necessário uma estrutura e cultura capaz de receber de volta este servidor a fim de garantir a manutenção de um tratamento permanentemente assistido, seja ele físico ou psicológico, o que pode incluir até eventuais saídas durante a jornada de seu trabalho, além de uma construção de estrutura funcional propícia, passando até mesmo pela ideia de construções de estações de trabalho adaptadas as suas limitações. Para que isso seja possível, é fundamental que haja uma relação de confiança entre o readaptando, a equipe de reabilitação e readaptação funcional e o órgão que atua.

Infelizmente, ao longo deste estudo e pela pesquisa de alguns documentos viu-se que as buscas pela judicialização dos processos de readaptação e até mesmo pelo da aposentadoria por invalidez passaram a ser uma alternativa cada vez mais utilizada por esta categoria de profissionais, mesmo que, inicialmente não seja a desejada pelo servidor nem a ideal para a administração pública.

Veja-se por exemplo, a tentativa, por via judicial, de um servidor policial, ocupante do cargo de escrivão da polícia federal, em sua tentativa de permanecer no trabalho de forma digna e condizente com sua limitação física que resultou na em uma ação ordinária ajuizada por Flávio da Silva Ramos, contra a União, na qual postulou a anulação de ato administrativo que decidiu pela sua readaptação no cargo de escrivão, com limitações para a realização de atividade de digitação, a *contrario sensu* o servidor requereu que sua readaptação fosse efetuada em outro cargo, o de Agente de Polícia Federal, fundamentando sua pretensão no art. 24, § 2º, da Lei nº 8.112/90, que trata da readaptação funcional de servidores públicos

civis da União e já visto neste trabalho, onde foi confirmado na APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 2005.71.04.003037-6/RS, a sentença do juiz de 1º grau que :

[...] julgou procedente o pedido, extinguindo o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 269, I, do CPC, para anular o ato administrativo de readaptação do autor no cargo de Escrivão de Polícia Federal e determinar à parte ré (União Federal) que readapte o autor no cargo de Agente de Polícia Federal, tomando todas as providências administrativas necessárias à completa readaptação do servidor em questão.

Vê-se que além da desgastante via judicial, que só espelha o longo caminho de sofrimento e de incertezas a ser percorrido por tais servidores acometidos por patologias, desafiadora também é a readaptação profissional de policiais com transtornos psíquicos relacionados ao trabalho, cujas origens e fatores agravantes são heterogêneos, exigindo abordagens específicas no processo terapêutico e de readaptação. Pode-se imaginar os aspectos envolvidos na readaptação funcional de policiais com estresse pós-traumático, cotidianamente exposto a situações de perigo, acidentes e catástrofes, considerando-se que algumas das características dessa forma de adoecimento são a despersonalização e a diminuição do envolvimento pessoal no trabalho. Apenas este singelo exemplo reflete a necessidade de se construir abordagens específicas por natureza de restrição e de atividade desenvolvida para tais servidores.

Diante deste cenário, faz-se necessário analisar com cautela a afirmação de que a nova tendência é "não reabilitar pessoas com a finalidade de fazê-las retornar ao trabalho, mas fazê-las voltar ao trabalho para reabilitá-las" (SCHUBERT, 2009 *apud* MAENO; VILELA, 2010). Essa noção, que parece ser bastante convincente à primeira vista, deve levar em conta sempre o contexto em que o trabalho é realizado, as suas características, a cultura organizacional, as relações existentes no meio ambiente de trabalho, para que não seja o servidor lançado a um retorno precoce à sua atividade laboral, sem qualquer garantia de reinserção de forma plena e digna as suas novas atividades.

No campo das ações de vigilância e da prevenção há dificuldades adicionais também a serem consideradas levando em conta o próprio desinteresse e os eventuais óbices por parte dos gestores públicos ou mesmo da falta de estrutura de

alguns órgãos de controle e fiscalização o que contrariam as diretrizes da Política Nacional de Saúde do Trabalhador (BRASIL, 2005), ou mesmo de princípios norteadores de políticas públicas destinadas a readaptação funcional e aos direitos humanos, o que só indica a necessidade de mais ações afirmativas, de caráter inter setoriais entre trabalho, saúde e previdência.

É de amplo conhecimento de que o direito à saúde é um dever do Estado, sendo garantido por meio de políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos e que tem na população seu destinatário principal.

Assim, essas diretrizes promissoras, como observados em alguns documentos aqui trazidos continuam, infelizmente, apenas no nível dos discursos e das intenções, visto que as iniciativas integradoras são raras e isoladas, surgindo como iniciativas pontuais.. Prevalecem ainda interesses corporativos, pessoais, de disputa de poder, acima de uma política maior de interesse público.

Na ausência de uma ação mais transversal do Estado Brasileiro, as pastas públicas responsáveis pelas ações de promoção de acesso à saúde, a proteção e a recuperação de trabalhadores, o que inclui os próprios institutos da reabilitação e readaptação funcional, apenas constatam um atendimento de um número cada vez maior de pacientes com agravos gerados pelas decisões da política econômica e industrial do país.

Em uma tarefa que mais se assemelha a um trabalho de Sísifo<sup>10</sup>, o Estado apenas "enxuga o gelo", acabando por fazer "mais do mesmo" pois é impossível estancar a geração de acidentados e doentes do trabalho sem que antes se tente modificar os processos de decisão dos quais decorre a produção dos riscos destes ofícios, some a isto a necessidade premente de revisitar a forma como encontra-se organizado a estrutura de trabalho destes profissionais sequelados.

A superação de toda e qualquer situação de exclusão de servidores com restrições físicas e psíquicas, decorrentes de agravos ocupacionais existentes em seu meio ambiente de trabalho, só terá possibilidade de ocorrer com a construção

---

<sup>10</sup> No presente mito, os deuses tinham condenado Sísifo a rolar um rochedo incessantemente até o cimo de uma montanha de onde a pedra caía de novo por seu próprio peso. Os deuses com esta pena infringida à Sísifo tinham pensando, com suas razões, de que não existe punição mais terrível do que o trabalho inútil e sem esperança. (O Mito de Sísifo publicado por Albert Camus em 1941)

de uma ampla política pública e social de readaptação funcional , que deverá ter à frente o Estado. Para tanto deve o Estado promover a ruptura de eventuais barreiras sociais a sua plena eficácia, como por exemplo, o diálogo permanente entre as áreas de desenvolvimento econômico e as áreas sociais. Some a isto também , o desenvolvimento de uma política de integração, de fato, entre assistência, fiscalização e vigilância das condições de trabalho, órgãos de controle público, além da capacitação contínua de gestores públicos responsáveis pela área de pessoal.

Essa ação de natureza integrativa requer o compartilhamento e a análise das bases de dados de cada área, a definição de prioridades, com programas e procedimentos articulados pelos órgãos envolvidos com vistas a prestação de um serviço mais eficiente.

Atualmente é correto afirmar que para um programa social ou política pública, independente da matéria objeto de suas ações, tenha êxito é necessário uma acesso cada vez mais amplo a informação, ou seja, para se exercitar a cidadania é necessário a transparência das ações do Estado de um lado e o acesso à informação sobre o que pode e deve ser esperado dos setores públicos de outro. Assim, cidadãos, ou no caso, servidores ou mesmo os gestores públicos com mais informação estariam mais bem qualificados, em tese, para prestar e exigir a prestação de um melhor serviço público, pautadas na eficiência e qualidade.

A readaptação funcional, como meio de reinserção social, pode resgatar a dignidade de trabalhadores com restrições, traz um horizonte de esperança e de conquistas futuras no caminho para a construção de um estado de bem-estar social. Aqui, mister se faz, que o Estado, cumpra seu papel, ou seja, promova diretrizes claras, como condutor deste processo, com definições conceituais, legais e Inter setoriais, e com o desenvolvimento de projetos locais e regionais neste campo. Sobretudo, é preciso que o Estado se aproprie que possui no seu conceito de excelência o seu caráter, de fato, público e o seu importante papel na implementação da seguridade social, em suas várias dimensões, com transparência institucional, definição de público, de metas e resultados e que permita a ampla participação da sociedade nas decisões referentes aos seus rumos.

#### **4.A READAPTAÇÃO FUNCIONAL: APLICAÇÃO, LIMITES E ALCANCE.**

##### **4.1 APLICAÇÃO, LIMITES E ALCANCE DA READAPTAÇÃO FUNCIONAL.**

Até aqui, e por meio dos documentos normativos, bibliográficos e da própria jurisprudência colhidos e analisados chegou-se a construção de que a readaptação funcional tem o atual sentido de uma forma de provimento de cargo público, sendo permitida uma leitura e uma aplicação de tais dispositivos em compatibilidade com a Constituição Federal, como resultado de uma interpretação que leve em conta a conjugação de determinados pressupostos, os quais nem sempre estão expressos na letra do texto legal.

Tais pressupostos podem ser, segundo a visão desta pesquisa sobre o tema, assim resumidos: o provimento via readaptação deve ocorrer em cargo similar ao cargo originariamente ocupado pelo servidor que teve limitação em sua capacidade funcional, atestado por junta médica oficial e respeitando-se o *quantum* remuneratório da situação funcional anterior.

Como visto a readaptação funcional é medida que implica, pela sua natureza, a alteração do cargo ocupado pelo servidor público, razão pela qual é considerada espécie de provimento derivado (MELLO, 1997). Nessa perspectiva, como a aplicação do instituto é calcada em razões fáticas excepcionais, a interpretação dos dispositivos legais que o disciplinam deve ser interpretada de forma restritiva.

Assim, a readaptação funcional não pode ser entendida como verdadeira porta aberta de passagem do servidor para todo e qualquer cargo público, sob pena de afronta ao princípio do concurso público, também visto anteriormente.

Destarte, compreende atualmente a jurisprudência e os órgãos de controle da Administração Pública se apoiam na interpretação segundo a qual a previsão legal

de readaptação somente pode ensejar a mudança de um cargo para outro análogo dentro da estrutura da Administração Pública, sob pena de afronta ao princípio do concurso público. Em vários documentos sobre o tema tem sido esta a posição dos órgãos de controle. Como, por exemplo, a manifestação repisada sobre este entendimento extraída da Nota Técnica nº 183/2009/COGES/DENOP/SRH/MP da Coordenação Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em seu item 7: “Readaptar o servidor em cargo onde as atribuições não são afins e que não atenda o disposto no artigo 24 da Lei 8.112/90, é inconstitucional, por afrontar o artigo 37, Inciso II da CF.”

O novo cargo a ser ocupado pelo readaptando, além de corresponder a funções, por óbvio, compatíveis com a limitação funcional do servidor, deve se aproximar o máximo possível do cargo anteriormente ocupado. Importam, na identificação dessa similaridade, fatores como a natureza e a complexidade das atribuições, o grau de responsabilidade, a escolaridade exigida e o montante da remuneração.

Porém, na prática podem surgir dificuldades na escolha do cargo a ser provido, sobretudo, em cargos de atribuições tão específicas como as funções que envolvem a carreira de policial, em razão de sua tipicidade e singularidade.

Veja o que admite este próprio órgão executivo de controle na mesma Nota em seu item 14:

Esta Coordenação –Geral sempre encontrou dificuldades em realizar uma readaptação, tendo em vista não encontrar cargos com atribuições similares ao cargo ocupado pelo servidor, o que constitui um óbice intransponível para efetivar-se a readaptação. Assim, a medida mais salutar a ser adotada pelo órgão consulente é manter o servidor no seu próprio cargo com atividades compatíveis ao seu estado de saúde, respeitando as suas limitações físicas e mentais. Contudo, e como determina a legislação, se o servidor for julgado incapaz para o serviço público deverá ser aposentado por invalidez.

O importante, neste caso, e ter em vista que da readaptação não pode advir uma situação que acarrete notório privilégio, ou burla ao sistema constitucional, porém também não deve haver a desvalorização funcional do servidor ou mesmo a inaplicabilidade do instituto que ainda permanece em vigor e está recepcionado pela nossa Constituição. Pois neste caso, um direito estatutário reconhecido, poderia não

ser aplicado a uma certa categoria de servidores públicos em razão da natureza das atribuições do seu cargo, o que no mínimo seria paradoxal.

#### 4.2 DESVIO DE FUNÇÃO X READAPTAÇÃO FUNCIONAL PARA POLICIAIS: CAMINHOS E POSSIBILIDADES

Via de regra as pessoas trabalham em uma determinada organização desempenhando uma atividade inerente a um cargo. Em geral, quando se pretende saber o que uma pessoa faz em uma organização, se tem por hábito perguntar qual é o cargo que ela ocupa ou desempenha. Com isso, podemos extrair o que ela faz na organização e temos uma ideia de sua importância e até mesmo do nível hierárquico que ocupa.

Segundo Chiavenato (1999, p. 160), para a “organização, o cargo constitui a base da aplicação das pessoas nas tarefas organizacionais”. Já para a pessoa, o cargo “constitui uma das maiores fontes de expectativas e de motivação na organização”, e o seu conceito seria:

[...]uma composição de todas as atividades desempenhadas por uma pessoa – o ocupante – que podem ser englobadas em um todo unificado e que figura em certa posição formal do organograma da empresa. Assim, para desempenhar as suas atividades, a pessoa que ocupa um cargo deve ter uma posição definida no organograma. A posição do cargo no organograma define o seu nível hierárquico, a subordinação (a quem presta responsabilidades), os subordinados (sobre quem exerce autoridade) e o departamento ou divisão em que está localizado.” (CHIAVENATO, 1999, p.160).

No âmbito do serviço público, quadra em que se encontram as carreiras aqui retratadas dos policiais federais, existe a definição de cargo público dada pela própria Lei 8.112/90 (Estatuto dos servidores públicos civis da União) em seu artigo 3º que o apresenta como sendo:

“[...] o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”



Na figura no Direito Administrativo, segundo ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho (2010) o conceito de que cargo “é o lugar dentro de uma organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ele equivalente.”

Para Celso Antônio Bandeira De Mello (1997, p. 155) a noção de cargos públicos como: “as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei [...]”, possuindo diversas características em comum, destacando-se a exigência de concurso público como fator imprescindível para se alcançar um cargo público.

O doutrinador Meirelles (1990, p. 356) explica que “cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei”, já Mello (1997, p. 175) os cargos públicos podem ser classificados como pertencentes ao “quadro” de carreiras ou isolado, sendo que de “carreira” serão os cargos quando “encartados em uma séria de ‘classes’ escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade de atribuições”. Como são tratados os cargos aqui estudados.

No âmbito do setor privado há uma gerência, geralmente vinculada à um staff dos Recursos Humanos que elaboram os desenhos de cargos incluindo ou retirando atribuições ou tarefas mediante negociação com as pessoas, de outro giro, na administração pública o desenho de cargo deve atentar principalmente a legalidade, impessoalidade e moralidade, primordiais princípios de Direito Administrativo, pois desde a Constituição de 1988 os cargos públicos de carreira devem estar previstos em lei e prescindir de concurso público.

No caso das polícia federal e rodoviária federal, além de possuírem as suas competências previstas na própria constituição federal no artigo 144 nos incisos e parágrafos seguintes, também possuem, através de leis e regimentos próprios, a descrição de suas atribuições, atividades e responsabilidades inerentes ao cargo que ocupam nas leis 9.266 de 15 de março de 1996 com suas alterações e a lei 9654 de dois de junho de 1998, também com suas alterações, respectivamente.

No caso da Polícia Federal, atualmente seus cargos e atribuições estão assim distribuídos em sua estrutura organizacional : Cargo de Delegado de Polícia, de

acesso exclusivo à bacharéis em direito, cujas atribuições em apertada síntese seria a de instaurar e presidir procedimentos policiais de investigação, orientar e comandar a execução de investigações relacionadas com a prevenção e repressão de ilícitos penais, participar do planejamento de operações de segurança e investigações, supervisionar e executar missões de caráter sigiloso, participar da execução das medidas de segurança orgânica, bem como desempenhar outras atividades, semelhantes ou destinadas a apoiar o Órgão na consecução dos seus fins. O de Perito Criminal, distribuídos em dezoito áreas de formação específica cujas atribuições seria a de realizar exames periciais em locais de infração penal, realizar exames em instrumentos utilizados, ou presumivelmente utilizados, na prática de infrações penais, proceder pesquisas de interesse do serviço, coletar dados e informações necessários à complementação dos exames periciais, participar da execução das medidas de segurança orgânica e zelar pelo cumprimento das mesmas, desempenhar outras atividades que visem apoiar técnica e administrativamente as metas da Instituição Policial, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.

Além destes ainda fazem parte da estrutura de cargos da Polícia Federal: O Agente Federal que no rol de suas atribuições estão as de executar investigações e operações policiais na prevenção e na repressão a ilícitos penais, dirigir veículos policiais, cumprir medidas de segurança orgânica, desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas, o de Escrivão de Polícia Federal que possui a atribuição de dar cumprimento às formalidades processuais, lavrar termos, autos e mandados, observando os prazos necessários ao preparo, à ulatimação e à remessa de procedimentos policiais de investigação; acompanhar a autoridade policial, sempre que determinado, em diligências policiais, dirigir veículos policiais; cumprir medidas de segurança orgânica; atuar nos procedimentos policiais de investigação; desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas e por fim, o de Papiloscopista Federal que tem as atribuições de executar, orientar, supervisionar e fiscalizar os trabalhos papiloscópicos de coleta, análise, classificação, subclassificação, pesquisa, arquivamento e perícias, bem como assistir à autoridade policial e desenvolver estudos na área de papiloscopia, dirigir veículos policiais, cumprir

medidas de segurança orgânica, desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.

Na Estrutura da Polícia Rodoviária Federal, diferente com o que o ocorre na sua co-irmã do Ministério da Justiça, há apenas o cargo de Policial Rodoviário Federal, anteriormente estruturado nas seguintes classes : de Inspetor, Agente Especial, Agente Operacional e Agente. Ocorre que com o advento da lei 12775 de 2012 o cargo de Policial Rodoviário Federal, de nível superior, passou a ser estruturada nas seguintes classes de Agentes de Polícia Rodoviária Federal: Terceira, Segunda, Primeira e Especial. Ainda de acordo com esta nova lei as atribuições do cargo de Agente de Polícia Rodoviária Federal ficaram assim estabelecidas em cargo e carreira únicos:

As atribuições gerais das classes do cargo de Policial Rodoviário Federal são as seguintes: I - Classe Especial: atividades de natureza policial e administrativa, envolvendo direção, planejamento, coordenação, supervisão, controle e avaliação administrativa e operacional, coordenação e direção das atividades de corregedoria, inteligência e ensino, bem como a articulação e o intercâmbio com outras organizações e corporações policiais, em âmbito nacional e internacional, além das atribuições da Primeira Classe;

II - Primeira Classe: atividades de natureza policial, envolvendo planejamento, coordenação, capacitação, controle e execução administrativa e operacional, bem como articulação e intercâmbio com outras organizações policiais, em âmbito nacional, além das atribuições da Segunda Classe;

III - Segunda Classe: atividades de natureza policial envolvendo a execução e controle administrativo e operacional das atividades inerentes ao cargo, além das atribuições da Terceira Classe; e

IV - Terceira Classe: atividades de natureza policial envolvendo a fiscalização, patrulhamento e policiamento ostensivo, atendimento e socorro às vítimas de acidentes rodoviários e demais atribuições relacionadas com a área operacional do Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Ainda dentro deste Espírito do Direito Administrativo, segundo Plácido e Silva (1973, p. 722-723), função é o “direito ou dever de agir, atribuído ou conferido por lei a uma pessoa, ou a várias, a fim de assegurar a vida da administração pública ou o preenchimento de sua missão.

Ensina-nos Meirelles (1990, p. 356) que função é “a atribuição ou o conjunto de atribuições que a administração confere a cada categoria funcional”. O desenho

das funções dos cargos dos policiais civis da União, como visto acima, são previamente estabelecidos por lei, sendo que, em tese, a prática irregular destas atividades fora da prescrição legal para as quais foram criadas poderia ensejar o caso de desvio de função.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 663) o desvio de função é “ um fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos, que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente.” Para este autor o desvio de função deve ser coibido a fim de evitar falsas expectativas do servidor e a instauração de litígios que tenham por objetivo a alteração da titularidade do cargo.”

O desvio de função no exercício de um cargo então é caracterizado principalmente quando o servidor está ocupando há algum tempo uma função (ocupação) com atribuição (atividade) incompatível com o nome e o perfil a ela pertencentes, ou seja, um servidor público desempenha funções que são atribuídas a cargos diversos dos quais estão investidos. Some a isto, o fato de que o desvio de função não se convalida, ou seja, não se torna legal com o passar do tempo, com exceção de situações excepcionais, que, desde que autorizadas em lei, afastariam a interpretação possível de uma hipótese de desvio de função.

Como já destacado na administração pública rege o princípio da legalidade, e portando, ao ser estabelecido um quadro de cargos a ser desempenhando por determinado grupo de servidores públicos, o mesmo deverá obrigatoriamente estar previsto em lei, gerando reciprocamente direitos e obrigações para o Estado e o servidor, e entre os próprios servidores, pois os servidores serão os maiores interessados de que seja exigido o cumprimento das funções para o cargo que se habilitou ao prestar concurso público, bem como, causará desconforto ao servidor perceber que uma pessoa não qualificada ou legalmente habilitada para exercer determinada função está invadindo sua área de atuação.

Neste sentido destaca Mello (1997, p. 162) que viola a Constituição Federal as chamadas “transposições de cargos”, que se caracterizaria quando uma pessoa concursada para determinado cargo é integrada em cargo diverso, que exige habilitação distinta, concluindo que :

[...] com efeito, a aptidão que demonstrou, e a disputa que entreteve com outros candidatos, foi concernente a cargo ou emprego de uma

certa natureza, e não de outra. Assim, o sucesso que obteve no concurso que efetuou não o credencia para cargo ou qualificação diversa, nem garante que, na disputa deste último, sobrepujaria outros candidatos, se o confronto se desse, como teria que ser, entre concorrentes avaliados nos termos das provas e títulos aferidores da capacitação específica requerida para o correspondente cargo ou emprego.

Ocorre que, no caso da readaptação funcional, não há que se falar, em tese, de desvio de função, desde que obedecidos os critérios legais previstos no próprio estatuto do servidor público civil da União para o gozo deste direito por parte de qualquer servidor, que por razões fáticas teve sua capacidade laboral reduzida e a necessidade de ser novamente adaptado às funções ou e até mesmo à cargos mais compatíveis com a limitação que tenha sofrido, quando obviamente, não enseje em caso de aposentadoria por invalidez, tudo isto comprovado por junta médica oficial.

Neste ponto, restaria a indagação de se a readaptação funcional é, de fato, um direito possível de ser exercido mesmo por carreiras com atribuições e funções tão singulares e de difícil semelhança a qualquer outra na estrutura organizacional de outros órgãos do serviço público, como as exercidas pelos policiais federais.

#### 4.3 A READAPTAÇÃO FUNCIONAL E A NOVA CONVENÇÃO DA ONU SOBRE OS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: UMA POSIÇÃO VANGUARDISTA

Sem desconsiderar outros aspectos que foram tratados sobre o tema até aqui considerados, no que tange a existência da possibilidade e viabilidade normativa envolvendo a reabilitação e readaptação dos profissionais de segurança pública, vale novamente lembrar que a readaptação no âmbito da administração pública é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica, conforme previsto na Lei nº 8.112/90, art. 24, § 2º:

Artigo 24 – Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.

§ 1º Se julgada incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado.

§ 2º A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga, é o que diz a lei que rege a presente matéria no âmbito da administração pública. (Redação dada pela Lei no 9.527, de 10.12.97)

Assim sendo, somente será aposentado o servidor que for considerado incapaz de ser readaptado em seu cargo ou em outro. É justo neste momento que, inicia-se, em detrimento à um direito estatutário, como no estudo, dos profissionais de segurança pública, uma série de equívocos que tendem a levar, quase sempre, sofrimento e desmotivação ao servidor policial, além de eventuais prejuízos aos cofres públicos.

Segundo Motta (2011) deve-se considerar que o acesso aos cargos públicos se faça exclusivamente, com exceção das hipóteses previstas pela Constituição, através de concursos públicos, porém, quando surgem limitações físicas ou mentais, quer sejam decorrentes de acidentes de trabalho ou mesmo pela inerente evolução degenerativa da saúde de alguns servidores é necessária a aplicação contemporânea dos conceitos ditos de readaptação e ou reabilitação profissional, o que deve incluir também a sua finalidade social.

Todavia, invariavelmente, profissionais envolvidos nestas atividades se mostram ou se mantêm ainda “presos” pelo conceito de “desvio de função”, no setor público, que no caso da readaptação funcional, é aplicado de forma equivocada e fora do contexto mundial de inclusão social e de dignidade da pessoa humana e do trabalhador.

Aqui, ao se deparar com todo o arcabouço legislativo do Estado brasileiro que envolve o direito da pessoa com deficiência, seja a deficiência natural ou adquirida, o que inclui também servidores portadores de patologias advindas de suas atividades – cuja legislação específica sobre o assunto é das mais avançadas - e da melhor aplicação jurídica dos institutos, é de se notar, por exemplo, no âmbito do Administração Pública Federal, a existência da Portaria nº 1675 de 06/10/2006 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão , cujas diretrizes e orientações viabilizam tais direitos, além de promover

uma gestão mais eficiente no que se refere à saúde, na esfera dos setoriais de recursos humanos dos órgãos públicos.

Somado a esta norma, também está o Decreto 83.840 de 1979 (que regulamenta o instituto da readaptação e reabilitação) e dos instrumentos previstos também na Lei 8213 de 1991, além da já mencionada Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos servidores público civis da União). Pairando acima de todo este leque normativo existe ainda a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - CDPD da ONU juntamente com o Protocolo Facultativo que foi assinada em Nova York em 30 de março de 2007 e aprovada pelo Congresso Brasileiro em 10 de julho de 2008 – em tempo recorde diga-se de passagem, um vez que votado com quórum qualificado de três quintos das respectivas casas, em dois turnos, conforme preceitua o § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, em pouco mais de dois meses, entre maio e junho de 2008, resultando no Decreto Legislativo nº 186 de 09 de julho de 2008 – e mais tarde promulgada em 25 de agosto de 2009, através do Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009. Este Decreto, de suma importância para a compreensão e ampliação do horizonte norteador deste estudo consolida mudanças de paradigmas nas concepções, atitudes e abordagens em relação às pessoas com deficiência que, se devidamente apropriado pelos gestores públicos, poderiam trazer enorme avanço na aplicação e alcance da readaptação funcional a todos os servidores públicos, especialmente aos policiais.

Vale lembrar que, sendo um tratado internacional de direitos humanos equivale à Constituição da República, e os direitos nele concebidos revogam todas as normas infraconstitucionais à ela incompatíveis. A nova Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – CDPD, traduzida pelo Decreto nº 6.949, já traz na letra “e” do seu preâmbulo um significativo avanço na percepção do conceito de deficiência:

[...] a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

Emerge, assim, o artigo 1, cujo teor convém aqui também reproduzir:

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente. Pessoas com deficiência são aquelas que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Ora, desde já observa-se, com a simples leitura do texto acima, que o conceito contemporâneo de deficiência está ligado ao seu propósito político, isto é, almeja a emancipação da pessoa com deficiência, que sem prescindir do viés assistencial, não pode esgotar-se em medidas meramente prestativas e assistenciais, sob pena de retirar destes cidadãos sua civilidade e dignidade inerentes e, ao trabalhador, em particular aos policiais acometidos de limitações físicas no desempenho de suas atividades, a possibilidade concreta de esgotar plenamente o alcance do direito a sua readaptação e reabilitação profissional em seus órgãos de origem ou em outro e que guarde “natureza similar” ao seu cargo de origem no âmbito da Administração Pública. Destarte, assume por um lado o servidor policial a possibilidade real da sua readaptação e o pleno gozo de seus direitos humanos básicos e, de outro, o Estado, de promover o compromisso assumido em sua Carta Magna em um de seus princípios mais importantes que é a de promover a dignidade da pessoa humana, além de evitar eventuais aposentadorias precoces que poderiam render prejuízos aos próprio erário, na medida em que poderia ser dada ainda a este servidor uma última chance de ser “recolocado” na estrutura administrativa, sendo com isto protegido os próprios princípios da economicidade e da eficiência do Estado.

Ao estudar a CDPD, outro ponto de extrema importância para o presente trabalho é o que da habilitação e reabilitação. Em seu artigo 26 indica que devem ser tomadas providências para possibilitar que as pessoas com deficiência conquistem e conservem o máximo de autonomia e plena capacidade física, mental, social e profissional possível, bem como, a plena inclusão e participação em todos os aspectos da vida.

Para o presente foi importante centrar a atenção ao documento em um dos eixos da vida que o texto traz: o trabalho. É que neste caso, como não poderia deixar de ser, o direito ao trabalho, o que inclui também a sua permanência, está



posto como um direito inalienável a todos os destinatários desta norma, incluindo servidores públicos (policiais) a seguir transcrito em seu artigo 27:

Art. 27 Trabalho e emprego. Os Estados-Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um local de trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência. Os Estados – Partes salvaguardarão e promoverão a realização do direito ao trabalho, inclusive daqueles que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, (grifo nosso) adotando medidas apropriadas, incluídas na legislação, com o fim de, entre outros:

a) Proibir a discriminação baseada na deficiência com respeito a todas as questões relacionadas com as formas de emprego, inclusive condições de recrutamento, contratação e admissão, permanência no emprego, (grifo nosso) ascensão profissional e condições seguras e salubres de trabalho.

b) (...)

k) Promover a reabilitação profissional, manutenção do emprego e programas de retorno ao trabalho para pessoas com deficiência.

Como sabido, a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU, surgiu como uma resposta da comunidade internacional à longa história de discriminação, exclusão e desumanização das pessoas com deficiência. É inovadora em muitos aspectos, sendo apenas alguns aqui estudados, tendo sido o tratado de direitos humanos mais rapidamente negociado e o primeiro do século XXI. Incorpora uma mudança de perspectiva, sendo relevante instrumento para alteração da percepção da deficiência, reconhecendo que todas as pessoas devem ter a oportunidade de alcançar de forma plena seu potencial.

O texto apresenta uma concepção inovadora de deficiência, compreendida como toda e qualquer restrição física, mental, intelectual ou sensorial, causada ou gravada por diversas barreiras, que limite a plena efetiva participação na sociedade. A inovação está no reconhecimento explícito de que o meio ambiente econômico e social (o que inclui aqui o próprio trabalho) pode ser causa ou fator de agravamento da deficiência.

Vale dizer que hoje, a deficiência deve ser reconhecida como resultado da interação entre os indivíduos e seu meio ambiente e não como algo que reside intrinsecamente no indivíduo.

O propósito maior da Convenção é de promover, proteger e assegurar o pleno exercício dos direitos humanos das pessoas com deficiência, demandando dos Estados-Partes (entre os quais o Brasil) medidas legislativas, administrativas e de outra natureza para a implementação dos direitos nela previstos. Introduce a Convenção o conceito de “*reasonable accommodation*”, apontando o dever do Estado de adotar ajustes, modificações e adaptações razoáveis e apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o exercício dos direitos humanos em igualdade de condições com os demais. Violar o “*reasonable accommodation*” é uma forma de discriminação nas esferas públicas e privadas.

Cabe também destacar ainda que casos de deficiência também estão associados às doenças adquiridas no trabalho e as condições precárias de determinadas atividades profissionais, notadamente, as perigosas e insalubres, quadra em que se encontra a carreira policial.

Corroborando com este novo entendimento, recentemente foi publicada a PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União-DOU de 16.12.2010, entre o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos que estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública.

Os trechos principais e que interessam ao estudo, cotejando-o com o que até aqui foi tratado, em que pese a importância de todo o documento, dizem o seguinte:

- [...] 27) Promover a reabilitação dos profissionais de segurança pública que adquiram lesões, traumas, deficiências ou doenças ocupacionais em decorrência do exercício de suas atividades.
- 28) Consolidar, como valor institucional, a importância da readaptação e da reintegração dos profissionais de segurança pública ao trabalho em casos de lesões, traumas, deficiências ou doenças ocupacionais adquiridos em decorrência do exercício de suas atividades.
- 29) Viabilizar mecanismos de readaptação dos profissionais de segurança pública e deslocamento para novas funções ou postos de trabalho como alternativa ao afastamento definitivo e à inatividade em decorrência de acidente de trabalho, ferimentos ou seqüelas.[...]

Como visto o traçado da portaria está disposto a trazer um novo olhar para a questão e, felizmente, reconhece, ainda que formalmente, pontos específicos reservados à reabilitação e reintegração e, por extensão, uma nova interpretação

sobre os institutos da readaptação e reabilitação dos servidores policiais, no entanto, longe está, de sua plena efetividade.

No que tange a este ponto carece esclarecer que a efetividade de uma norma jurídica depende, minimamente, de uma aceitação social para se impor. Portanto, “uma norma jurídica enuncia um *dever ser*, porque nenhuma regra descreve algo que (já) é. E, se assim fosse, o Direito perderia a sua função de coordenação da vida em sociedade, para ser uma mera descrição de fatos” (REALE, 1974, p. 104).

Assim pode-se deduzir que toda norma, desde seu nascedouro, delimita o campo da sua aplicabilidade para poder com isto resultar em uma utilização prática. Desse modo, todo o corpo normativo guarda a expectativa de se concretizar, para definir o seu “status”, segundo sua finalidade originalmente pretendida.

O problema pode se encontrar, às vezes, na forte tensão existente entre o Direito, como sistema unificado de valores ideais, e a aplicação concreta das normas que dele advém. O Direito está intrinsecamente ligado a uma análise de valores e fatos sociais, o que transmite para as normas a ideia dominante do grupo predominante de pessoas ou países que produzem a norma.

Acontece que, em certas ocasiões, essas normas não correspondem aos valores do grupo social, a sua real expectativa, ficando assim em campos separados: os anseios sociais de um lado e a normatização jurídica de outro. Essa dificuldade de consenso entre a norma e o valor é especialmente agravada em temas polêmicos, como no presente estudo, uma vez que a comunidade é formada de indivíduos e grupos com enormes diferenças, tanto culturais, como físicas e políticas, o que pode resultar assim, na dificuldade de garantir uma maior eficácia social a uma norma.

[...]neste caso pode-se definir a eficácia jurídica como a possibilidade, no aspecto da aptidão, de uma norma vigente ser aplicada à casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – poder gerar efeitos jurídicos. Não obstante, a eficácia social, ou efetividade, pode ser considerada como a dimensão da norma que envolve tanto a sua efetiva aplicação, como o resultado concreto que dela decorre, o que pode ocorrer ou não” (SARLET, 2007, p. 253)

Assim, o primeiro passo para que possa haver a efetividade de uma norma jurídica, independente de sua envergadura, alcance ou importância quanto ao bem tutelado, é encontrar um consenso entre os valores que devem ser normatizados e

a edição de leis que versem sobre a proteção dos bens por ela considerados. Dito de outra forma, mesmo que executado um direito, ou seja, aplicado a um caso concreto, é possível que a finalidade da norma não seja atingida.

Neste ponto reside o nó górdio da readaptação funcional envolvendo policiais no âmbito do executivo federal, por exemplo, vimos até que os próprios gestores públicos, órgãos de controle, consultivos e operadores de uma forma geral destas normas, juntamente com seus destinatários ainda não se apropriaram devidamente do valores e bens por elas tratados. Como visto neste trabalho, por vezes, os próprios gestores públicos responsáveis em aplicá-las, servem de obstáculos a correta interpretação e direcionamento destes institutos inibindo a sua mais adequada e contemporânea noção: a de reinserção profissional e, conseqüentemente social daqueles que hoje necessitam de uma interpretação mais vanguardista e alinhada as novas políticas sociais de reinserção social, sob pena de não alcançarem assim plenamente tal direito, como aqui destacado, a categoria de servidores policiais que necessitem ou venham a necessitar da readaptação durante sua trajetória profissional.

## 5.DA METODOLOGIA DE PESQUISA

### 5.1 UM ESTUDO DE CASO: BREVES CONSIDERAÇÕES.

Ao conhecer, caracterizar, analisar e elaborar sínteses sobre um objeto de pesquisa, todo pesquisador possui como ferramentas diversos instrumentos metodológicos. Destarte, o direcionamento do tipo de pesquisa que será empreendido dependerá de fatores como a natureza do objeto, o problema de pesquisa e a corrente de pensamento que guia o pesquisador. Goldenberg (2002, p. 14) sintetiza esse pensamento: “o que determina como trabalhar é o problema que se quer trabalhar: só se escolhe o caminho quando se sabe aonde se quer chegar”.

Definir um método é traçar um caminho, um percurso a ser seguido na busca pelo conhecimento. Tal como uma bússola o método eleito orienta e ordena o sentido das ideias do pesquisador. Ao optar por um método de pesquisa o pesquisador também dá, de certa forma, uma identidade a sua produção, estabelece características próprias à sua produção além de refletir na forma de apuração e aferição dos resultados. Para o presente estudo, elegeu-se o estudo de caso.

Para Chizzotti (2008, p. 135), o estudo de caso: “[...] objetiva reunir os dados relevantes sobre o objeto de estudo e, desse modo, alcançar um conhecimento mais amplo sobre esse objeto, dissipando as dúvidas, esclarecendo questões pertinentes, e, sobretudo, instruindo ações posteriores”.

Em especial, o estudo de caso, se caracteriza por ser um método científico de pesquisa que apresenta como objeto uma unidade que se possa analisar de forma mais aprofundada. Assim, pode possuir o desiderato examinar detalhadamente um ambiente ou um local, ou ainda, um determinado objeto, pode objetivar o estudo simplesmente de um sujeito ou de uma situação qualquer. Desta forma, o estudo de

caso pode ser compreendido como um modo de coletar informação específica e detalhada, freqüentemente de natureza pessoal, envolvendo o pesquisador, podendo recair sobre o comportamento de um indivíduo ou grupo de indivíduos em uma determinada situação e durante um período de tempo.

De acordo com Gil (1991), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, de forma a permitir conhecimento amplo e específico do mesmo; tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados.

O autor acrescenta que “o delineamento se fundamenta na ideia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo ou, pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior, mais sistemática e precisa” (GIL, 1991, p. 79). Entretanto, considera a dificuldade de generalização dos resultados obtidos, a limitação mais grave do estudo de caso, ao afirmar que:

A impossibilidade de generalização dos resultados obtidos com o estudo de caso constitui séria limitação deste tipo de delineamento. Todavia, o estudo de caso é muito frequente na pesquisa social, devido à sua relativa simplicidade e economia, já que pode ser realizado por único investigador, ou por um grupo pequeno e não requer a aplicação de técnicas de massa para coleta de dados, como ocorre nos levantamentos. A maior utilidade do estudo de caso é verificada nas pesquisas exploratórias. Por sua flexibilidade, é recomendável nas fases de uma investigação sobre temas complexos, para a construção de hipóteses ou reformulação do problema. Também se aplica com pertinência nas situações em que o objeto de estudo já é suficientemente conhecido a ponto de ser enquadrado em determinado tipo ideal (GIL, 2002, p. 140).

Para Leonard-Baxton (1990), o Estudo de Caso é a história de um fenômeno, passado ou atual, que toma forma a partir de múltiplas fontes de evidência, nas quais se incluem dados obtidos tanto através de observações diretas e entrevistas sistemáticas, como também em arquivos públicos ou privados de pesquisa. Cada fato relevante para o conjunto de eventos descritos no fenômeno é considerado um dado potencial para o estudo de caso, nada se perde.

De acordo com Yin (2005), o estudo de caso é uma forma de se fazer pesquisa investigativa de fenômenos atuais dentro de seu contexto real, no palco em

que acontece as ações, em situações fáticas em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidos.

Assim, de forma geral, ao eleger o estudo de caso como método principal, esta pesquisa, buscou aproximar o seu objeto de estudo, as possibilidades de readaptação funcional quando aplicada aos policiais federais, à vivência da realidade, ampliando e buscando compreender possíveis soluções de um determinado problema extraído da vida real.

Em verdade, trata-se de uma estratégia metodológica de amplo uso pelas ciências sociais, quando se pretende responder às questões 'como' e 'por que' determinadas situações ou fenômenos ocorrem, principalmente, quando se dispõe de poucas possibilidades de interferência ou de controle sobre os eventos que são estudados.

O Estudo de Caso não se constitui, portanto, em uma forma de se coletar evidências, mas uma possibilidade de aprofundamento e compreensão do objeto de estudo, caracterizando-se como estudo intensivo de uma situação ou contexto específico (YIN, 2001).

Ainda, na perspectiva da construção de um modelo teórico de análise, respaldado pelo referencial teórico envolto ao tema, o estudo também consistiu numa pesquisa bibliográfica, documental.

## 5.2 DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS: EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM QUALITATIVA E DE RESULTADOS.

*Documentum* é um termo latino derivado de *docere*, que significa ensinar. Esta noção vai tomar, posteriormente, uma conotação de “prova”, que foi largamente utilizada no “vocabulário legislativo. É durante o século XVII que se espalha por toda na linguagem jurídica francesa, a expressão *titres et documents*” enquanto o “sentido moderno de testemunho histórico data apenas do início do século XIX” (LE GOFF, 1996, p. 536).

Assim, os documentos são todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios, pistas de suas ações e que podem revelar suas ideias e opiniões. De acordo com este entendimento, pode ser apontado vários tipos de documentos, como os escritos, os estatísticos, os de reprodução de som e imagem e os documentos-objeto. Nessa direção, a pesquisa documental é responsável por

permitir a investigação de um determinado problema não em sua interação imediata, mas de uma maneira indireta, revelando o seu modo de ser e compreender um fato social (BRAVO, 1991).

Em que pese a importância das demais técnicas de investigação, sem dúvida, houve uma predominância da pesquisa documental, ao lado da pesquisa bibliográfica como fonte primaz deste estudo. Como sendo um produto de uma sociedade, todo documento manifesta o jogo de força dos que detêm o poder. Não são produções isentas, longe disso; traduzem leituras e modos de interpretação do vivido por um determinado grupo de pessoas em um dado tempo e contexto histórico.

De forma paralela, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da análise do tema em livros e artigos científicos, buscando traçar o estudo da possibilidade dos limites da aplicação da readaptação funcional aplicada aos policiais federais.

A escolha pela pesquisa bibliográfica se deu em razão da maior vantagem na medida em que se permite ao investigador uma cobertura maior de fenômenos ao invés de se realizar o estudo diretamente. Também se mostra relevante a utilização da pesquisa bibliográfica para traçar o estudo histórico, buscando dados do passado que influenciam no presente (GIL, 2010, p. 50).

A título de exemplo, entre os tipos de documentos que foram pesquisados e aqui contextualizados estão os do tipo escrito e estatísticos que orbitaram em torno dos Acórdãos e decisões do TCU sobre readaptação funcional, decisões de órgãos do poder judiciário, processos administrativos e os relatórios de gestão da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, durante o ano de 2012, no âmbito de suas Superintendências neste Estado, obviamente, além do que já se havia eventualmente produzido sobre o tema em termos bibliográficos.

Para o presente estudo, adotou-se uma abordagem qualitativa do método, enfatizando menos a quantificação ou descrição dos dados recolhidos, e mais a importância das informações que foram geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais, sendo utilizada para a categoria de dados palavras-chaves de pesquisa em sítio públicos como “readaptação”, “aposentadoria por invalidez” e “polícia”.

Assim foram eleitas as informações a serem procuradas nos documentos ou ao longo do processo de leitura, que levassem ao tema seguindo uma direção com ênfase a atingir o problema pesquisado, investigando-os, procurando destaca-los, e



na medida do possível, respondê-los, levando a uma espécie de conclusão de sua análise na direção da resposta à hipótese deste trabalho.

No entanto, em uma abordagem qualitativa e compreensiva se faz necessária a produção da inferência; ou seja, procurar o que está além do escrito, para se chegar a interpretação das informações. Gomes (2007, p.91) anuncia que “chegamos a uma interpretação quando conseguimos realizar uma síntese entre: as questões da pesquisa, os resultados obtidos a partir da análise do material coletado, as inferências realizadas e a perspectiva teórica adotada”.

Frise-se que em toda pesquisa documental, parte-se de um amplo e complexo conjunto de dados para se chegar a elementos manipuláveis em que as relações são estabelecidas e obtidas as conclusões, como as obtidas em razão dos documentos abaixo destacados que auxiliaram na interpretação e direção desta pesquisa.

Abaixo encontra-se destacado, por exemplo, um trecho do processo judicial nº 44236-46.2012.4.01.3300, em curso da 14ª Vara Federal do Estado da Bahia, sendo um dos documentos que serviram de base para este estudo.

Tratou-se de um processo, cujo autor [...], policial rodoviário federal, lotado na 10ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal na Bahia, ajuizou uma ação ordinária contra a União Federal, objetivando a concessão de sua aposentadoria por invalidez ou o afastamento remunerado das suas funções até o julgamento final da lide.

O Portador de doença grave prevista em lei foi, a princípio, encaminhado a junta médica oficial que opinou pela sua aposentadoria, todavia, designada nova perícia, esta considerou que o policial não era mais portador da doença que o incapacitava. Em razão de laudos, aparentemente contraditórios, seu pedido então judicializado, tornou-se urgente, sendo que ao longo do processo houve uma modificação no convencimento do julgador que havia indeferido seu pedido liminarmente. Tudo isto, se deu em razão da própria informação trazida por seu órgão: A 10ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal. Naquela ocasião, foi observado pelo magistrado que:

Em princípio, em razão da existência de laudos contraditórios, a situação deveria aguardar o esclarecimento da perícia judicial, todavia a condição de policial rodoviário federal do requerente torna

urgente a apreciação do pedido de afastamento na medida que o superior hierárquico afirma expressamente que “ a atual situação do servidor, que poderá comprovar através de exames, impedem-no de executar corretamente algumas de suas atribuições (grifo nosso), por vezes colocando-o , e a seus pares em situação de risco quando das atividades de natureza policial.

E segue o Douto magistrado em sua decisão fundamentando-a nas informações obtidas pelo órgão policial na Bahia :

Tenho ainda em consideração a afirmação (contida no Ofício nº 366/2013/GAB/10ª SPRF/BA) de que “ em nossa instituição não há setor que permita a readaptação de servidores policiais, em face da natureza do cargo”, (grifo nosso) o que indica que o autor continua a exercer funções tais como fiscalização, patrulhamento, policiamento ostensivo e atendimento de socorro às vítimas de acidentes rodoviários.

Nesta mesma linha de importância no que tange a apuração e a análise de conteúdo dos dados de documentos colhidos estão os Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, em que mereceu particular destaque o TC-005.629/2013-6 que adotou como parte do seu Relatório a instrução da Auditora Federal de Controle Externo da Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP, tendo como objetivo apurar supostas irregularidades no Departamento de Polícia Rodoviária Federal, entre as quais o constante na alínea b daquela denúncia : readaptação de servidores policiais para a área administrativa sem equivalência de vencimentos, contrariando o art. 24, § 2º, da Lei nº 8.112/1990.

Não obstante o valor existente em todo documento, no que toca a área deste estudo, mereceu atenção, a manifestação oficial daquele órgão policial quando questionado acerca da efetivação do instituto da readaptação funcional aos policiais e, sobretudo, o pensamento do órgão sobre o tema, assim como, o posicionamento do próprio TCU.

Destarte, em um estudo minucioso do documento foi visto que:

12. A Coordenação-Geral de Recursos Humanos do DPRF, por seu turno, esclarece, por intermédio da documentação de peça 16, que:

a) a atividade administrativa da PRF ‘difere muito das atividades administrativas dos demais órgãos da administração pública, o que, na maioria das vezes, demanda um conhecimento holístico dos problemas e diversas situações enfrentadas pelo policial

em sua atividade-fim', como exemplifica a 'aquisição de materiais, como armas, munição, viaturas, sistema de câmeras de vigilância, colete balístico, equipamentos de proteção individual, helicópteros etc.', sendo 'poucas as áreas em que não há a necessidade de policiais no desempenho de atribuições administrativas para atender a contento as necessidades e as expectativas do policial que está na atividade operacional, prestando os seus serviços à sociedade brasileira, que espera poder contar com a PRF nas rodovias federais, seja no atendimento de acidentes, no auxílio ao usuário, no combate à criminalidade, na escolta de autoridades nas rodovias federais, dentre outras diversas atribuições';

b) a 'atividade administrativa (meio) por muitas vezes se confunde com a atividade-fim, e apesar de o policial não estar na rodovia realizando uma abordagem, sinalizando, multando, dentre outras atividades, ele está viabilizando e visando por meio de análise estratégica, da atividade de inteligência, da gestão, do desenvolvimento de novas ferramentas, das políticas de pessoal, um melhor desempenho dos policiais em sua atividade-fim', sendo que 'muitas soluções e ferramentas foram criadas por policiais rodoviários federais para atender demandas que atendem especificamente as peculiaridades e multiplicidade de funções atinentes à atividade de policiamento e patrulhamento' da PRF, como 'BR Brasil, Sistema Alerta, Política de Remoções, Atividade Física, Estatuto dos Servidores Públicos aplicado à PRF, dentre outros';

c) 'admitir que a Polícia Rodoviária Federal não precisa de policiais no desempenho de atividades administrativas, e que todos deveriam estar nas rodovias federais, é o mesmo que dizer que nas forças armadas só exista a necessidade do infante (combatente), sendo dispensado por exemplo o intendente', sendo que 'a atuação na atividade-fim do policial lotado em área administrativa é rotineira, tendo em vista as inúmeras convocações de efetivo, que cumpre horário de expediente, em TODAS as operações e missões referentes a grandes feriados, datas festivas e grandes eventos, em que o servidor está em contato direto com o serviço operacional', da mesma forma que, 'ocasionalmente, servidores na atividade operacional que possuem determinado conhecimento em uma matéria são convocados a colaborarem em serviço interno, em situações de demandas específicas, laborando em horário de expediente'; (grifo nosso)

E segue o DPRF/MJ em sua justificativa perante o TCU:

f) o art. 2º da Lei nº 9.654/1998, com redação dada pela de número 12.775/2012, 'confere ao policial a possibilidade do desempenho da atividade administrativa, estabelecendo uma predominância de funções gerenciais para os servidores de final de carreira', enquanto seu art. 8º estabelece que as funções de confiança 'deverão ser exercidas preferencialmente por servidores ocupantes das classes finais, ressalvados os casos de interesse da Administração';

g) os conceitos de atividade-meio e atividade-fim 'não são tão palpáveis como se pode supor', pois 'o preenchimento de um Auto de Infração é uma medida essencialmente administrativa que é

de competência do PRF', da mesma forma que 'o controle de material sob a guarda do Posto no qual o policial é lotado, o abastecimento de viatura, as comunicações ao chefe da delegacia', sendo que 'em todas as polícias militares, nos corpos de bombeiros, nas polícias civis, na própria Polícia Federal há policiais na área administrativa';

k) não existe readaptação para o cargo de PRF, mas, 'de acordo com o parecer da junta médica pela qual o servidor avaliado se submeter, que não incorram em aposentadoria por invalidez, o DPRF faz o realocamento desses servidores em atividades administrativas, enquanto subsistirem os motivos das restrições, conforme posicionamento do órgão central do SIPEC (grifo nosso);

Em seu Relatório aquele órgão de controle externo (TCU) assim se posicionou quanto ao tema envolvendo a readaptação funcional :

Com efeito, relativamente à readaptação ou desvio de função de servidores policiais para a área administrativa, fez mostrar a Sefip que a Lei nº 9.654/1998, com a redação dada pela Lei nº 12.775/2012 atribui ao PRF a execução de atividades administrativas, verbis:

Art. 2º-A. A partir de 1º de janeiro de 2013, a Carreira de que trata esta Lei, composta do cargo de Policial Rodoviário Federal, de nível superior, passa a ser estruturada nas seguintes classes: Terceira, Segunda, Primeira e Especial, na forma do Anexo I-A, observada a correlação disposta no Anexo II-A.

§ 1º As atribuições gerais das classes do cargo de Policial Rodoviário Federal são as seguintes:

I - Classe Especial: atividades de natureza policial e administrativa, envolvendo direção, planejamento, coordenação, supervisão, controle e avaliação administrativa e operacional, coordenação e direção das atividades de corregedoria, inteligência e ensino, bem como a articulação e o intercâmbio com outras organizações e corporações policiais, em âmbito nacional e internacional, além das atribuições da Primeira Classe;

II - Primeira Classe: atividades de natureza policial, envolvendo planejamento, coordenação, capacitação, controle e execução administrativa e operacional, bem como articulação e intercâmbio com outras organizações policiais, em âmbito nacional, além das atribuições da Segunda Classe;

III - Segunda Classe: atividades de natureza policial envolvendo a execução e controle administrativo e operacional das atividades inerentes ao cargo, além das atribuições da Terceira Classe; e

IV - Terceira Classe: atividades de natureza policial envolvendo a fiscalização, patrulhamento e policiamento ostensivo, atendimento e socorro às vítimas de acidentes rodoviários e demais atribuições relacionadas com a área operacional do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. (...)" (grifo nosso).

Nesses termos, são, de fato, pertinentes os esclarecimentos apresentados pelo órgão, não se afigurando irregularidades nos procedimentos levados a efeito.

É certo também que no âmbito da Administração Pública Federal o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão diretamente ligado a Presidência da República, objetiva direcionar e padronizar normas e condutas para toda a estrutura administrativa do Executivo Federal, também este órgão, desde do ano de 2002, já se posicionou quanto ao tema, através de sua Secretaria de Recursos Humanos, por meio da expedição do Ofício Circular nº Ofício-Circular nº 31 /SRH/MP, então assinado pelo Secretário Luiz Carlos de Almeida Capella, que em razão de sua importância seguiu transcrito neste trabalho :

Aos Dirigentes de Recursos Humanos dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional:

Com o objetivo de orientar e uniformizar procedimentos acerca da aplicação do instituto da readaptação, previsto no artigo 24 da Lei nº 8.112/90, quando detectado por Junta Médica Oficial, algum tipo de limitação ou diminuição da capacidade física ou mental que possa impedir o servidor de exercer de maneira plena as atribuições do cargo efetivo que ocupa, sugerimos adoção dos seguintes procedimentos.

A Junta Médica deve expedir laudo consubstanciado, relacionando o grau de incapacidade do servidor e detalhando a limitação física ou mental existente. Esclareça-se que essa incapacidade detectada pela Junta Médica, deve estar bem detalhada em laudo que demonstre se é imperioso que o servidor seja aposentado, ou se o servidor não pode executar nenhuma das atribuições do cargo que ocupa, devendo ser readaptado para outro cargo, ou, ainda, que o desempenho do servidor ficará comprometido em pelo menos 70% (setenta por cento) de parcela das atribuições do cargo que ocupar.

Por fim, esclareço que, na aplicação do instituto da readaptação devem ser observados os princípios da administração pública, insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, ressaltando que há de ser observada a RAZÃO FINALÍSTICA DA LEI, de forma a permitir ao servidor o desempenho de atividades compatíveis com as suas limitações físicas ou mentais, inseridas no rol das atribuições do seu próprio cargo ou do cargo para o qual for readaptado. (grifo nosso)

Durante este estudo foi visto que recentemente foi publicada a PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União - DOU de 16.12.2010, entre o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos que estabeleceu as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública.

Analisando esta Portaria e cotejando-a com as manifestações trazidas pelo órgão subordinado ao próprio Ministério da Justiça que a expediu (Departamento de Polícia Rodoviária Federal) foi evidenciando a dissonância existente entre compreensão e interpretação do seu conteúdo e de suas diretrizes que com nada se compraz com a interpretação e apropriação dos próprios gestores desta categoria policial.

Para o caso de eventuais readaptações funcionais tratou a citada Portaria logo acima mencionada em seus pontos 27, 28 e 29 :

[...] 27) Promover a reabilitação dos profissionais de segurança pública que adquiram lesões, traumas, deficiências ou doenças ocupacionais em decorrência do exercício de suas atividades.

28) Consolidar, como valor institucional, a importância da readaptação e da reintegração dos profissionais de segurança pública ao trabalho em casos de lesões, traumas, deficiências ou doenças ocupacionais adquiridos em decorrência do exercício de suas atividades.

29) Viabilizar mecanismos de readaptação dos profissionais de segurança pública e deslocamento para novas funções ou postos de trabalho como alternativa ao afastamento definitivo e à inatividade em decorrência de acidente de trabalho, ferimentos ou seqüelas.(grifo nosso) [...]

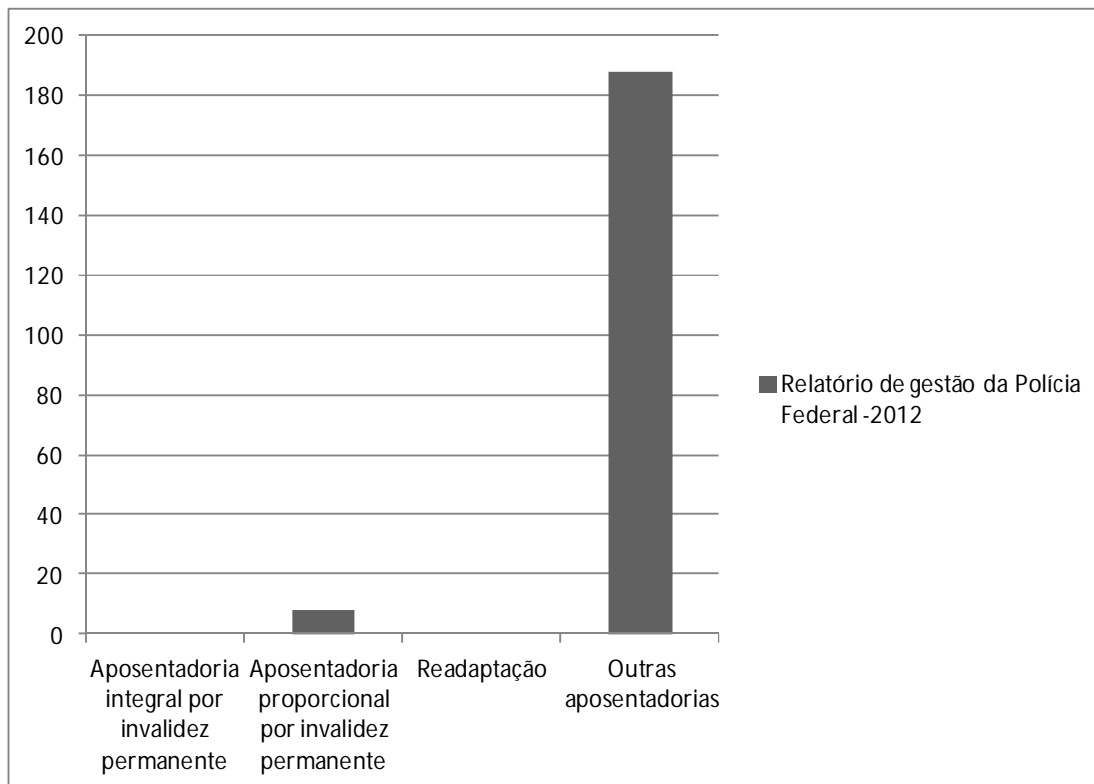
Ora, expressões tão contundentes tais como “consolidar como valor institucional a importância da readaptação” , “promover a reabilitação de profissionais de segurança pública”, “viabilizar mecanismos de readaptação”, em nada se compraz com os relatos trazidos por meio de documentos oficiais daquele órgão como visto acima, à exemplo de : “não existe readaptação para o cargo de PRF” ou mesmo “em nossa instituição não há setor que permita a readaptação de servidores policiais, em face da natureza do cargo”. Ora também foi visto que a própria Lei nº 9.654/1998, com a redação dada pela Lei nº 12.775/2012 atribui ao PRF a execução de atividades administrativas.

Posições assim, tão díspares e confusas só reforçaram a ideia da insegurança que pesa em desfavor de servidores públicos policiais que eventualmente venham sofrer limitações físicas/funcionais no desempenho de suas atividades e venham necessitar da readaptação funcional em suas instituições que, infelizmente, ainda não se encontram preparadas a promove-las em toda sua concepção e alcance, de acordo com as evidências documentais estudadas durante este trabalho.

Ainda nessa linha de raciocínio alguns aspectos chamaram a atenção em relação ao tema da readaptação de policiais. Como se verificou também através da análise de dados extraídos de documentos institucionais importantes, entre os quais incluem-se os relatórios de gestão do ano de 2012 das Regionais da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal na Bahia, que apontam a existência de afastamentos por motivo de saúde e de indicadores envolvendo aposentadorias voluntárias e por invalidez permanente, em que pese, não constarem nenhum registro de casos de readaptação funcional nestes relatórios envolvendo estes servidores.

Ora, como visto neste trabalho, a readaptação funcional é considerada hoje um valor a ser perseguido nestas instituições e uma fase importante na tentativa de manter o servidor com limitações funcionais na ativa além de preceder a casos necessários de aposentadoria por invalidez.

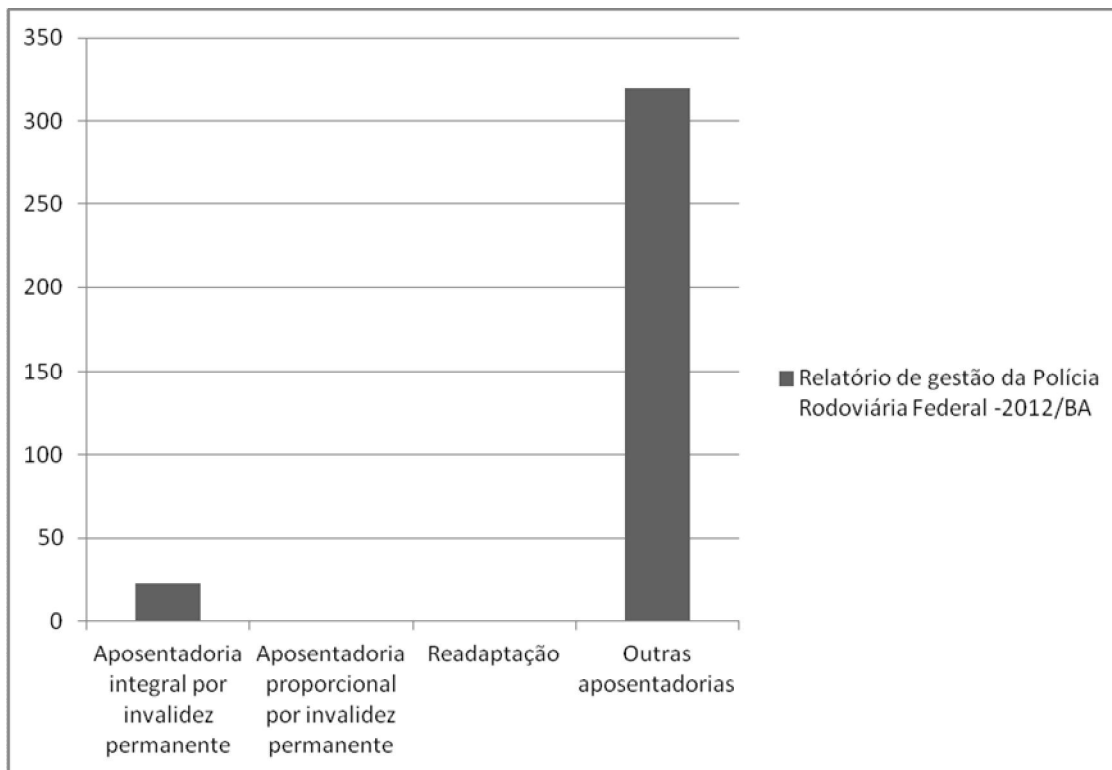
No gráfico abaixo extraído do relatório de gestão mencionado foi visto que até o ano de 2012 de um total de 196 (cento e noventa e seis) aposentadorias concedidas na Regional da Polícia Federal na Bahia registrou-se 08 (oito) casos de aposentadoria por invalidez permanente com proventos proporcionais, sendo que, não foi sinalizado neste relatório, nenhum caso de readaptação funcional.



Fonte: Relatório de Gestão da Polícia Federal de 2012

Algo semelhante também ocorreu no relatório de gestão do mesmo ano da Polícia Rodoviária Federal, abaixo também se observa a não menção a quaisquer casos de readaptação funcional, apesar de um total de 335 (trezentos e trinta e cinco) aposentadorias concedidas pela PRF na Bahia, sendo registrada 23 (vinte e três) casos de aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais.





Fonte: Relatório de Gestão da Polícia Rodoviária Federal de 2012 – 10ª Superintendência.

Outro ponto que se concretizou ao longo deste trabalho que contradiz com alguns dos dados institucionais expressos foi verificado não só por meio da judicialização da matéria, como também, pelo registro de demandas dos sindicatos destas categorias.

Documentos das entidades representativas destas categorias profissionais deram conta também da necessidade e preocupação de garantir direitos inerentes a saúde deste servidor e ampliar a qualidade de vida no seu meio ambiente de trabalho, até mesmo como medida preventiva a eventuais casos de afastamentos por motivo de saúde, readaptações ou mesmo aposentadorias por invalidez permanente. Ainda assim, porém, é comum vir a lume matérias que traduzem uma falta de atuação por parte dos gestores responsáveis em efetivar tais garantias o que corrobora com aumento da distância e da contradição entre o que esta posto como direito estatutário e o que praticado por seus gestores.

Note-se por exemplo o que diz a citada Portaria Interministerial nº 2 SEDH/MJ em um dos itens reservados a saúde destes profissionais de segurança pública “24) Prevenir as conseqüências do uso continuado de equipamentos de proteção individual e outras doenças profissionais ocasionadas por esforço repetitivo, por meio de acompanhamento médico especializado”.

Apesar de toda clareza do documento destacado ainda é comum o flagrante de demandas da categoria que apontam incongruências entre o direito assegurado e a sua não efetivação, como a que restou publicada no site da Federação Nacional dos Policiais Federais em matéria que remete ao presente estudo.

Naquela ocasião tratou-se de uma cobrança da categoria destes trabalhadores, por meio de sua entidade representativa nacional, com vistas à melhores condições de trabalho para os escrivães da Polícia Federal. Segundo percebe-se com sua leitura, os escrivãos daquele órgão estão submetidos a uma carga excessiva de trabalho em atividades cartorárias o que tem provocado doenças como a Lesão por Esforço Repetitivo (LER), como se lê na matéria publicada pela FENAPEF abaixo destacado :

Atualmente o Departamento de Polícia Federal conta com 1870 e 1740 delegados. ‘Com o possível concurso para mais 150 vagas para delegados cada delegado terá o seu escrivão transformando esses colegas em secretários particulares do delegado’, diz o diretor de Relações de Trabalho da Fenapef, Francisco Sabino.

Sabino (2012) alerta que as corregedorias exigem organização na movimentação de inquéritos, cumprimento de seus prazos e atendimento a legislação. No entanto, o DPF não oferece nenhum tipo de curso para os escrivães com a desculpa de que existe uma grande carga de inquéritos e falta de efetivo. “Quando há a necessidade de incorpora-los a uma missão eles são incorporados, mas na hora de ter acesso a cursos esses colegas são preteridos”. (grifo nosso).

Há 16 anos no DPF, o escrivão de Polícia Federal e diretor do Sindicato dos Policiais Federais no Rio Grande do Sul, Ubiratan Antunes Sanderson lembra que no dia 8 de abril de 2011, participou de uma reunião no gabinete do diretor Leandro Daiello para tratar das reivindicações da categoria. Escrivães de polícia federal de todo o Brasil, através de documento denominado Carta dos Escrivães ao Diretor-Geral, apresentaram suas demandas ao dirigente, que demonstrou bastante interesse em resolve-las a curto ou médio prazo. “Contudo, passado um ano

daquela reunião, nenhuma medida efetiva foi levada a efeito pelo diretor, especialmente no que diz respeito à carga de serviços e ao alijamento de oportunidades profissionais", diz. (grifo nosso) ”.

No citado documento denominado Carta dos Escrivães ao Diretor-Geral, traduzida pelo Ofício nº 075/2012/FENAPEF datado de 05 de abril de 2012, aquela entidade representativa apenas reforça um cenário já conhecido pela Administração Pública, particularmente pelo próprio Ministério da Justiça, e amparado pelas garantias recém conquistadas pela categoria, que apesar de festejada, ainda segue desrespeitada, senão vejamos trechos do documento:

“Considerando a preocupante realidade de toda a categoria de Escrivães de Polícia Federal, notadamente pelo grande número desses profissionais que se vêm acometidos por Lesões de Esforço Repetitivo – LER decorrentes do excesso de cargas de IPL’s na atividade policial cartorária, além da manifesta ausência de prevenção das doenças decorrentes desta atividade, vem propor a adequação da jornada de trabalho para 06 (seis) horas diárias. (grifo nosso)

O avanço da informática no serviço público é fato notório e incontestável. Essa nova tecnologia, ao lado do aperfeiçoamento administrativo do serviço público, trouxe alguns malefícios para o servidor público, em especial para os Escrivães de Polícia Federal.

Atualmente esses servidores públicos do Departamento de Polícia Federal, em razão do excesso de atividades cartorárias a que são submetidos, especialmente, no uso contínuo das atividades de digitação de termos de depoimentos e outros afazeres relativos ao uso de microcomputadores, vêm sofrendo doenças como a LER – Lesão por Esforço Repetitivo.

A penosidade da função de digitação está caracterizada pelo labor executado em contínuo movimento dos dedos e recebimento de irradiações do monitor de vídeo, que ocasionam o desgaste da visão e o risco de contrair doença profissional conhecida por tenossinovite, causadora de inflamação da bainha dos tendões.

A Síndrome da Tenossinovite Ocupacional atualmente é considerada doença do trabalho pela Previdência Social, aliás, a doença ocupacional de maior incidência. O volume crescente dessa doença impulsionou os estudos ergonômicos das medidas preventivas mais indicadas, que acabaram consagradas pela Portaria 3.751/90 do Ministério do Trabalho, a qual deu nova redação a NR 17 da Portaria 3.214/78.

A Portaria do Ministério do Trabalho n. 3.223/90 estabelece os limites de tolerância para evitar as Lesões por Esforços Repetitivos (LER), dentre elas, a tenossinovite dos digitadores: números de toques por hora trabalhada não superior a 8.000; tempo máximo de cinco horas de trabalho efetivo na entrada de dados e intervalo de 10 minutos para cada 50 minutos trabalhados.

A limitação do trabalho na digitação está amparada pelo art. 7º, XII, da Constituição Federal, art. 200 da CLT, Convenção n. 155 OIT ratificada pelo Brasil e por aplicação análoga das disposições do art. 227 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Em alguns Estados da Federação os administradores da Segurança Pública, reconhecendo a complexidade do trabalho do escrivão de polícia, que sofrem com a sobrecarga de trabalho, advindo as doenças conhecidas como do “terceiro milênio”, em especial a LER - Lesão por Esforço Repetitivo, principal motivo que vem ocasionando uma grande demanda de profissionais afastados das atividades policiais cartorárias, determinaram administrativamente a adequação da jornada de trabalho desses servidores para o máximo de 6 horas diárias.”

Vale mais uma vez repisar que a as diretrizes da PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União - DOU de 16.12.2010, entre o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos nasceram destinadas a estimular a participação democrática e a conquista de direitos pelos profissionais de segurança pública. Esta portaria objetiva oferecer aos profissionais que atuam nas áreas de segurança pública condições dignas de trabalho e ao mesmo tempo mudar a imagem histórica e arraigada que a população tem desses profissionais, no entanto, é necessário que toda a categoria de sujeitos por ela alcançados também incorporem tais valores, e as aplique, sobretudo, em seu próprio meio.

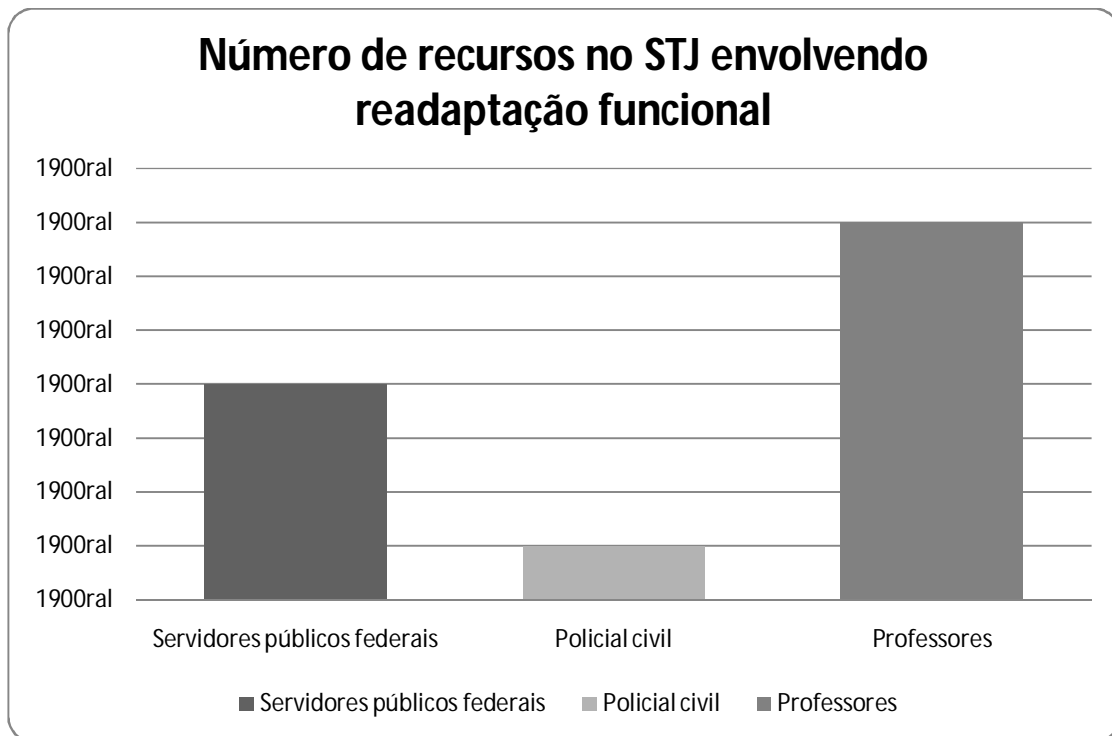
É certo que este estudo enfatiza um dos aspectos desta importante Portaria que é o direito à readaptação e reabilitação funcional dos policiais, porém, não se pode olvidar que no documento ainda destacam-se outras diretrizes nacionais a serem seguidas, tais como: uma melhor adequação das leis e dos regulamentos disciplinares nas instituições policiais, bem como assegurar instalações dignas em todas as instituições, com ênfase para as condições de segurança, higiene, saúde e ambiente de trabalho.

E vai além, ao determinar a necessidade de, oferecer ao profissional de segurança pública e a seus familiares, serviços permanentes e de boa qualidade para acompanhamento e tratamento de saúde; promover a reabilitação dos profissionais de segurança pública que adquiram lesões, traumas, deficiências ou doenças ocupacionais em decorrência do exercício de suas atividades; assegurar a regulamentação da jornada de trabalho dos profissionais de segurança pública; firmar parcerias com Defensorias Públicas, serviços de atendimento jurídico para assessoramento e defesa dos profissionais de segurança pública, em casos decorrentes do exercício profissional e contribuir para a implementação de planos voltados à valorização profissional e social dos profissionais de segurança pública, assegurado o respeito a critérios básicos de dignidade salarial. (grifo nosso)

Destarte, vê-se que a atividade policial desempenha um papel fundamental na sociedade atual em decorrência da variedade de aspectos do ofício de polícia, que tem a função de proteger, direitos individuais e coletivos, o que traz à tona a necessidade do aprimoramento dessa Instituição Pública e de seus agentes, inclusive na apropriação e efetivação de seus próprios direitos.

No que tange a judicialização da matéria foi comum também verificar a procura eventual destes servidores policiais às “portas da justiça” na busca pela efetivação e garantia de seu direito a readaptação funcional, apesar disso, na pesquisa jurisprudencial o tema “readaptação funcional” só figurou em 12 (doze) casos no Superior Tribunal de Justiça. Sendo que em (01) um caso o servidor público não logrou êxito ao seu objetivo de receber seus proventos integrais, ocasião em que prevaleceu o laudo da junta médica oficial, 02 (dois) casos de servidores públicos que solicitaram a readaptação funcional e foram concedidas pelo STJ, 03 (três) casos de policiais civis em que foram negados a readaptação funcional em razão da impossibilidade do cargo pretendido 04 (quatro) casos não apreciados em razão da ausência de provas e 02 (casos) em que foram concedidas a readaptação funcional a servidores do magistério.

Vide gráfico abaixo :



Fonte: <http://www.stj.jus.br>

As instituições policiais evoluíram muito pouco com o advento da democracia no País, ainda temos uma Instituição de Polícia com códigos castrenses e antidemocráticos. É preciso uma remodelagem e adequação, a fim que continue um instrumento de proteção do Estado, da democracia, do cidadão, mas que principalmente não esqueça que dentro dela há cidadãos com direitos a ser protegidos também.

### 5.3 RESULTADOS E DESAFIOS

Como dito alhures, o principal objetivo do presente trabalho consistiu em analisar, quais as legislações mais relevantes, documentos tais como processos administrativos, judiciais, pareceres de órgão públicos de controle, além de bibliografias voltados a reabilitação e readaptação profissional, notadamente, direcionando a sua aplicação à categoria profissional dos policiais e eventuais óbices a sua aplicação.

Pode-se dizer que um projeto de pesquisa que envolva o método do estudo de caso envolve três fases distintas: a escolha do referencial teórico sobre o qual se pretende trabalhar (YIN, 1993); a seleção dos casos e o desenvolvimento de protocolos para a coleta de dados; a condução do estudo de caso, com a coleta e análise de dados, culminando com o relatório do caso; a análise dos dados obtidos à luz da teoria selecionada, interpretando os resultados (YIN, 2001, p. 40-77).

O primeiro momento da pesquisa houve uma preocupação em definir uma visão geral do projeto, seu tema, questões de estudo e leituras norteadoras. Dentre os procedimentos a serem adotados para esta pesquisa foi dada ênfase a análise documental que consistiu em fazer um levantamento e organização dos materiais disponíveis principalmente nos sítios de pesquisa dos principais órgãos públicos federais, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo o Tribunal de Contas da União, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Federal, da base de dados da Imprensa Nacional e de bibliografias ligadas ao tema e aqui citadas, onde foi possível encontrar um número relativamente razoável de fontes documentais relacionadas à questão da readaptação funcional de policiais.

Desse modo, foram realizadas as leituras de todos os documentos para que fosse possível selecionar aqueles que apresentassem dados mais relevantes para a investigação, seguida da transcrição literal de alguns trechos onde se percebia formas de representação sobre o tema que levasse a resposta a hipótese inicial formulada na presente dissertação, a possibilidade real de policiais que sofreram

limitações de natureza física e/ou psíquica continuarem, dignamente, no exercício de suas funções no cargo em que ocupa ou em outro na estrutura da Administração Pública e os principais óbices enfrentados.

Em seguida foram colhidas as evidências que compuseram o material deste estudo, em meio a essas múltiplas fontes de evidências foram mapeados os assuntos mais emergentes, sensíveis ao tema para, logo após, promover a categorização dos casos e o cruzamento dos temas-chaves ali identificados para um melhor aprofundamento da discussão.

Assim, foram distribuídos ao longo do estudo os pontos que, embora não tão visíveis à sociedade, tocam, sobremaneira, o tema da readaptação funcional, sob a perspectiva de um direito inalienável do servidor e um compromisso de todo o Estado e sociedade na promoção da sua inserção social.

Para tanto, foi necessário entender a ambiência e a identidade desse sujeito, ou seja, a categoria de servidores públicos dedicados às atividades típicas de segurança pública, compreender a polícia e sua função, o que foi feito ao longo do Capítulo II por meio de levantamento bibliográfico. Ao definir o perfil do servidor pesquisado o passo dado no Capítulo seguinte foi abordar os aspectos históricos da readaptação em um esforço de síntese envolvendo a legislação brasileira e os elementos intrínsecos ao conceito da readaptação funcional com vistas a ampliar a percepção e compreensão desse direito estatutário.

O Capítulo IV, veio de forma complementar, possibilitar a reflexão de possíveis avanços normativos referente à readaptação funcional, abrindo espaço a potencialidades interpretativas à luz de legislações vanguardistas de direitos sociais, a exemplo da Convenção da Onu sobre os direitos da pessoa com deficiência, tratado este no qual o Brasil é signatário.

Por fim, na sua última fase de estudo buscou-se a categorização e a classificação dos dados, tendo-se em vista as proposições iniciais do estudo, onde, com base na organização do conjunto desses dados, buscou-se identificar as evidências das relações causais propostas na hipótese inicial, para tanto, foi necessário desenvolver uma estrutura descritiva para pontuar, sublinhar a existência de padrões de relacionamento entre os dados obtidos.

Como resultado, pode ser constatado que em quase todos os documentos que foram pesquisados neste estudo, houve uma certa regularidade nas informações obtidas, um padrão que se repetia, ou seja, em certa medida, sempre



houve uma dissonância entre o que está posto em lei como direito estatutário deste servidor público (policial) e a maneira como os gestores responsáveis no âmbito da Administração Pública Federal, órgãos de controle e o poder jurisdicional analisam a questão, tornando sua resolução difícil, confusa e nebulosa, gerando com isto, sofrimento e insegurança ao servidor(policial).

A própria judicialização do tema, ou seja, a procura da solução dos conflitos gerados entre servidores policiais e a Administração pelo poder judiciário, denota uma falta de capacidade dos órgãos públicos em solucionar tais casos, e com isto, ampliar seu horizontes cognitivos na direção de melhor operacionalizar estas readaptações funcionais favorecendo e garantindo tal direito aos seus administrados.

A singularidade e a complexidade das atividades desempenhadas por esta categoria de profissionais (policiais) também foi percebida como um obstáculo a plena fruição do direito a readaptação funcional.

Por fim também se percebeu uma evidente omissão e uma certa negligência em relação à readaptação funcional, ligado à esta categoria de servidores públicos, à exemplo da falta destes indicadores nos relatórios de gestão da PF e da PRF, algo identificado no cotejamento destes dados com a bibliografia e demais documentos mais vanguardistas sobre a readaptação funcional, que sequer foram mencionados a título de fundamentação dos atos praticados pelos órgãos de polícia e mesmos os de controle ao se debruçarem sobre o tema. A própria PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União - DOU de 16.12.2010, que estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública, expedida pelo Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República ou o Decreto Presidencial nº 6.949/2009 que ratificou o tratado (convenção) do direitos da pessoa com deficiência, sequer foi mencionada em quaisquer destes documentos analisados.

Estas legislações, uma vez aplicadas em sua total dimensão poderiam corroborar para a ampliação do alcance dos institutos da readaptação e da reabilitação funcional, sobretudo em uma categoria de trabalhadores cujas atribuições são tão singulares e dessemelhantes aos demais servidores da Administração Pública Federal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma etapa significativa da condição humana é aquela que é vivenciada dentro das organizações. Ser bem sucedido reconhecido na profissão e, sobretudo, gostar do que se faz no trabalho, vê-lo como algo útil ao outro e a si é extremamente importante para a própria percepção de qualidade de vida de toda pessoa.

De outro eito, um trabalho inadequado, desestruturado, estigmatizado, com alta carga psíquica, com uma forte imagem negativa, como pode ocorrer no caso da carreira policial, pode acarretar em um enorme prejuízo a este importante contexto na vida da pessoa humana, afetando a sua própria imagem, saúde e dignidade.

Neste caso, pode ocorrer também um sentimento de desvalorização institucional e de não reconhecimento social pelo seu trabalho, o que, por certo, potencializa a carga de sofrimento deste trabalhador.

De acordo com Ramos e Novo (2002), tem sido comum a crença de que há uma espécie de declínio e um certo enfraquecimento do poder do Estado para resolver as chamadas questões sociais, fazendo com que os atores da segurança sejam percebidos mais como calamitosos do que como a solução do resultado destes problemas. Esta crença, sem dúvida, contribui, reforça e reflete uma dimensão muito mais negativa do que positiva destes servidores (MINAYO, 2008 p. 175).

Assim, para esta carreira a probabilidade de acometimento de problemas emocionais ou físicos durante o percurso de sua profissão é alto se comparado a outras profissões. Neste momento, uma série de potenciais direitos sociais, entre os

quais o da saúde, são assegurados em diversos textos normativos. Neste contexto de opções preventivas e protetivas à manutenção e ao restauro da sua saúde está o processo da readaptação funcional.

Como visto neste trabalho a readaptação funcional é necessária quando o funcionário sofre restrição física ou mental, o que torna imprescindível uma mudança na atividade exercida (cargo), ou de local de trabalho (lotação), ou de atividade (função) para haver um redirecionamento na adequação às limitações que sofreu, evidentemente, avaliadas por perícia da Junta Médica designada. Além de se tratar de uma conquista histórica do trabalhador a readaptação passou a ser considerado, para o servidor público um direito estatutário.

Porém, seja por razões culturais ou por falta de estrutura, ou mesmo de uma interpretação mais corajosa por parte dos órgãos públicos e agentes do Estado envolvidos restará um longo caminho para uma real efetividade da readaptação funcional aos policiais federais.

Infelizmente, sem olvidar de eventuais ocorrências de simulações, fraudes, ou possibilidade de distorção do instituto da readaptação o que se viu pelos documentos e bibliografias pesquisadas por este estudo, foi a constatação de que, apesar de possível, de viável do ponto de vista do direito, ocorre uma dissonância entre o que é estabelecido em lei e a forma como a matéria vem sendo tratada e apropriada pela comunidade policial, bem como, pelas próprias autoridades administrativas, provocando, até mesmo uma série de demandas judiciais por parte dos servidores públicos, o que inclui os policiais federais, preteridos em seu direito à readaptação.

Assim, por vezes constatado neste trabalho, os próprios gestores públicos responsáveis em aplicar processos de readaptação profissional, podem servir de obstáculos a correta interpretação e aplicação destes institutos se não for levada em conta em suas posições uma forma mais adequada de compreensão deste instituto: a de reinserção social.

Também foi visto nesta pesquisa que o Brasil já possui umas das legislações mais vanguardistas em termos de proteção social, como por exemplo, os atuais termos da Convenção sobre Direitos da Pessoa com Deficiência, ratificada pelo nosso país sob a forma do Decreto, que pode proporcionar ao policial federal (e não só o federal, por extensão a outras carreiras policiais também!) uma percepção mais larga ao direito à readaptação e, uma vez readaptado, o direito de retornar às suas

funções. Retorno este, para a mesma função ou para funções distintas, ou mesmo adequado em outro cargo a depender da funcionalidade da pessoa e dos requisitos legais admitidos, o que poderá exigir a readaptação das próprias funções, em que pese a especialidade e singularidade dos seus cargos.

Some a isto a previsão expressa no estatuto dos servidores públicos civis da União da readaptação funcional, portanto, não houve necessidade de se recorrer a nenhuma construção teórica inédita ou outra norma estrangeira, para reforçar e reconhecer a importância do resgate do processo da readaptação funcional, tudo encontra-se posto no modelo já existente na própria legislação pátria. Basta a vontade de agir nesta direção.

Neste sentido, também foi visto que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU juntamente com o Protocolo Facultativo (assinada em Nova York em 30 de março de 2007; aprovada pelo Congresso Nacional em 10 de julho de 2008, Decreto Legislativo nº 186; promulgada em 25 de agosto de 2009, Decreto nº 6.949) consolidou mudanças de paradigmas nas concepções, atitudes e abordagens em relação às pessoas com deficiência. Assim, sendo um tratado internacional de direitos humanos equivale à Constituição da República, e os direitos nele concebidos revogam as normas infraconstitucionais incompatíveis.

A CDPD ao tratar da habilitação e reabilitação, no artigo 26, indicou que devem ser tomadas providências para possibilitar que as pessoas com deficiência conquistem e conservem o máximo de autonomia e plena capacidade física, mental, social e profissional, bem como plena inclusão e participação em todos os aspectos da vida, algo que deve ser apropriado pelo Estado e por todos os gestores públicos.

Para que este cenário de ampliação dos direitos sociais se concretize, o que inclui a readaptação do trabalhador, todos serviços e programas completos de habilitação e reabilitação na área do emprego, incluindo o emprego público, devem ser organizados e implementados para atingir ao objetivo de manter a pessoa que adquiriu uma deficiência o direito de continuar no trabalho (art. 27, item 1), sendo absolutamente necessária a promoção da reabilitação profissional, a manutenção do emprego e dos programas de retorno ao trabalho para pessoas com deficiência (art. 27, item 1, k).

Em diferentes passagens do texto da CDPD há afirmações que expressam o “direito de continuar no trabalho” e de “direito de retorno ao trabalho”, (grifei) indicando que o direito ao trabalho é reconhecido como direito fundamental e

necessário para a pessoa com deficiência. O trabalho é o esteio para a sua independência econômica e financeira. Esse postulado se coaduna com o propósito da CDPD de promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Tenha-se ainda em mente que quando a CDPD trata dos temas trabalho, emprego, habilitação e reabilitação, concebe-os como direitos e os define tanto para o setor privado, quanto para o setor público (grifo nosso).

Adveio daí a urgente necessidade de alterações de códigos e estatutos das corporações de segurança pública, para tratar de forma definitiva sobre o direito à reabilitação e manutenção do reabilitado em todos os serviços ativos. O primeiro passo dado foi a expedição da Portaria conjunta entre o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos nº 2, de 15 de dezembro de 2010 que tratou das diretrizes para a promoção de direitos humanos dos profissionais de segurança pública, que aqui também foi considerada.

Ocorre que, como aqui visto, não basta expedir Decretos, Instruções, Pareceres ou Portarias, é necessário investir em valores, implementá-los e concretizá-los. A não apropriação destes valores por parte dos gestores públicos, a confusão na operacionalidade da readaptação funcional destes policiais levam o tema, quase sempre, para o campo judicial ou mesmo para a solução mais simples da aposentadoria por impavidez, ou seja, prolonga ainda mais o sofrimento daquele servidor que já se encontra em uma situação de vulnerabilidade.

Os direitos inerentes à personalidade de pessoas deficientes ou que tenham sofrido sequelas ou convivam com limitações, devem ser tão preservados quanto daqueles que não possuem quaisquer limitação ou deficiência, como o direito a integração digna na sociedade e, sobretudo, para os policiais, ao livre exercício e permanência digna na sua atividade profissional.

A importância maior dessa constatação está no fato de que essa discussão pode ter uma importância altamente capaz de facilitar a reorientação das opiniões e posições dos próprios gestores responsáveis pela área de gestão de pessoas, transformando casos pontuais, mas que se encontram intrínsecos as atividades exercidas por estes profissionais, em demandas coletivas e, daí, influenciar, controlar e decidir sobre os destinos das políticas sociais nestes órgãos, produzindo potencialmente melhorias para toda uma categoria de trabalhadores, combatendo

assim, de uma forma positiva, um desajuste social que se identifica nestes ambientes de trabalho que ainda resistem em promover o conceito pleno de integração, transparência, reconhecimento e participação social dos seus servidores.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência. Reflexões sobre anomia na contemporaneidade. *Revista Tempo Social*, 10 (1): 19-47, maio de 1998b.

\_\_\_\_\_. *Consolidação Democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades*. In Zaverucha, Jorge (org.) Democracia e instituições políticas Brasileiras no final do século XX. Recife. Bagaço. 1998a.

\_\_\_\_\_. Exclusão socioeconômica e violência urbana. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez, 2002.

ADORNO, S.; LAMIN, C. Medo, violência e insegurança. In: Renato Sergio de Lima; Liana de Paula. (Org.). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?*, São Paulo: Contexto, 2006, p. 151-171.

ARONSSON G.; GUSTAFSSON K.; DALNER M. Sick but yet at work. An empirical study of sickness presenteeism. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2000, p. 502-509.

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1994.

BARNES, Colin; BARTON, Len; OLIVER, Mike. *Disability studies today*. Cambridge: Polity Press, 2002.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: *um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 7 ed.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U., GIDDENS, A., LASH, S. (orgs.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997, p.11-71.

BITTNER, Egon. Florence Nightingale procurando Willie Sutton: *Uma Teoria de Polícia*. in Aspectos do Trabalho Policial. Coleção Polícia e Sociedade. Vol. 08. São Paulo. Edusp. 2003.

Blanch, J. M. Psicología Social del trabajo. In J. L. Alvaro, A. Garrido & J. R. Torregrosa (Eds.). *Psicología Social Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill. Dejours, C., & Abdoucheli, 1996, p. 85-120.

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. 2ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. portaria nº 06 INSS/DIRBEN, de 8 de maio de 2008. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar diretrizes médicas para a área de Clínica Médica. [texto na Internet]. Brasília (DF); 2008 Maio 12. Disponível em: <http://www.perito.med.br/sites/1100/1200/00001238.pdf>

\_\_\_\_\_. Polícia Federal. Relatório gestão 2012 PF (Bahia). Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos\\_auditoria/pf/bahia/relatorio-de-gestao-2012\\_dpf\\_ba.pdf](http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/pf/bahia/relatorio-de-gestao-2012_dpf_ba.pdf)>. Acesso em: 12 de out. de 2014.

\_\_\_\_\_. Polícia Rodoviária Federal. Relatório gestão 2012 PRF (Bahia). Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos\\_auditoria/policia-rodoviaria-federal/ba-relatorio-de-gestao-2012.pdf](http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/policia-rodoviaria-federal/ba-relatorio-de-gestao-2012.pdf)>. Acesso em: 12 de out. de 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 6214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. Brasília (DF): Diário Oficial da República Federativa da Brasil, Brasília (DF); 2007 Set 28; Seção 1:16.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 20140710. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/.../Acord/20140710/AC\\_1829\\_23\\_14\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/.../Acord/20140710/AC_1829_23_14_P.doc)>. Acesso em: 12 de out. de 2014.

BRANT, Luiz Carlos; GOMEZ, Carlos Minayo. A transformação do sofrimento em adoecimento: do nascimento da clínica à psicodinâmica do trabalho. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.9 n.1. p.213-223, 2004.

BRAVO, R. S. Técnicas de investigação social: *Teoria e ejercicios*. 7 ed. Ver. Madrid: Paraninfo, 1991.

BRODEUR, Jean-Paul. (2004), *Por uma sociologia da força pública: Considerações sobre a força policial e militar*. Caderno CRH, Vol. XVII, no 42.



BUCHALLA CM. *A classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde*. Acta Fisiátr. 2003;10(1):29-31.

CALADO, Silvia dos Santos; FERREIRA, Silvia Cristina dos Reis. Análise de documentos: método de recolha e análise de dados. 2004. Disponível em: <<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf> >. Acesso em: 10 maio 2014.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 2013.

CASTEL R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do *salário*. São Paulo: Vozes; 1998.

CASTEL, Robert . A nova questão social. In: *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*, Petrópolis/ Rio de Janeiro: Vozes ,1998b, p. 495-591.

CASTIEL, Luis David. *A medida do possível... saúde, risco e tecnobiociências*. Rio de Janeiro: Fiocruz. 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. São Paulo: Makron Books, 1994.

\_\_\_\_\_. Introdução à moderna gestão de pessoas. In: *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999. Cap. 1, p.3-25.

CHIAVENATO, Idalberto.. Teoria Geral da Administração. São Paulo: McGraw-Hill, 1997. Addendum - Da Psicopatologia à Psicodinâmica do Trabalho. In: LANCMAN, S. e SZNELWAR, L.I. Christophe Dejours - Da Psicopatologia à Psicodinâmica do Trabalho. Rio de Janeiro : Ed. Fiocruz, Brasília : Paralelo, 2009, p.47-104.

CHIAVENATO; MOLINIER, P. O trabalho como enigma. In: LANCMAN, S. e SZNELWAR, L.I. Christophe Dejours - Da Psicopatologia à Psicodinâmica do Trabalho. Rio de Janeiro : Ed. Fiocruz, Brasília : Paralelo, 2004, p.127-139.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*, 10 ed. – São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

CANGUILHEM G. *O normal e o patológico*. Rio de Janeiro: Forense Universitária; 1995.

CASTIEL, L.D. *A medida do possível: saúde, risco e etnobiociência*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1999.

CARMO, C. N; CONSTANTINO, P. *Fatores de risco associados ao trabalho policial do Rio de Janeiro*, 2007.

COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Segurança no Brasil: um campo de desafios*. 1. ed. Salvador BA: EDUFBA, 2010.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DESLANDES, S.F. Trabalho de campo: construção de dados qualitativos e quantitativos. In: MINAYO et al. *Avaliação por triangulação de métodos*. Rio de Janeiro; Ed, Fiocruz, 2005.

DESLANDES, S.F., CAIRAFFA, W.T.M. *Análise qualitativa da percepção de risco e das redes sociais e de uso entre usuários de drogas injetáveis*. Brasília: CNDST/AIDS/UFMG/FIOCRUZ; Relatório Final de Pesquisa, 1998.

DEJOURS, Christophe. *A Loucura do Trabalho. Estudo de Psicopatologia do Trabalho*. Tradução. Ana Isabel Paraguay e Lúcia Leal Ferreira. S. Paulo: Oboré, 1987.

\_\_\_\_\_. *A loucura do trabalho – Estudo em psicopatologia do trabalho*. São Paulo, SP: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. *Cooperação e construção da identidade em situação de trabalho*. Trad. Provisória ARAÚJO, A. J. S. *Futur antérieur*, 16 41-52, 1993.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e saúde mental: da pesquisa à ação*. In M. I. S. Betiol. (Ed.), *Psicodinâmica do trabalho – Contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho* (pp. 45-65). São Paulo, SP: Atlas, 1994.

\_\_\_\_\_. *O fator humano*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

\_\_\_\_\_. *Subjetividade, trabalho e ação*. *Revista Produção*, 2004.

DEJOURS, C. ABBOUCHELI. E & JAYET. C. *Psicodinâmica do Trabalho - Contribuição da Escola Dejouriana à Análise de Relação Prazer, Sofrimento e Trabalho*. Coord. Maria Irene Stocco Betiol. S. Paulo: Atlas, 1994.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1973

DOUGLAS, M. & WILDAVSKY, A.. *Risk and culture*. Berkeley: University of California Press; 1982.

DYE, Thomas D. *Understanding Political Analysis*: Englewoodcliffs: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, D. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.

FERNANDES, Newton; FERNANDES Valter. *Criminologia Integrada*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. Pg.45 a 48.

FERRAZ Carolina Valença...(et al.) *Manual dos Direitos da Pessoa com Deficiência*. São Paulo, SP: Saraiva. 2012.

FLICK, Uwe. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre, RS: Artmed, 2009.

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. Brasília: Plano editora, 2003.

FREUD, Anna. *O ego e os mecanismos de defesa*, ed. Civilização Brasileira, RJ, 1978.

GIDDENS, A. Risco, confiança, reflexividade. In: BECK, U., GIDDENS, A., LASH, S. (orgs.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da UNESP, 1991, p. 219-234.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Métodos e técnicas da pesquisa social*. São Paulo: 1987.

\_\_\_\_\_. *Técnicas de pesquisa em economia*. São Paulo: 1991.

\_\_\_\_\_. *Estudo de Caso*. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In.: DESLANDES, S.F; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S.(org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. P. 79-108.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GUIMARÃES, L. A M. G.; GRUBITS, S. *Série saúde mental do trabalho*. Vol. 2. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

GUIMARÃES, Magali Costa. Transformações do trabalho e violência psicológica no serviço público brasileiro. In: *Rev. bras. Saúde ocup.*, São Paulo, 34 (120): 163-171, 2009.

HAGEN, A. M. M. *O conceito de profissão: algumas considerações a partir do trabalho policial*. XI SBS. Unicamp. Campinas, SP, 2003.

\_\_\_\_\_. *O trabalho policial: estudo da polícia civil do estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2005, p. 328.

HELOANI, R. *Gestão e Organização no Capitalismo Globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2003.

HUALDE, Alfredo. La sociología de las profesiones: asignatura pendiente en América Latina. In: DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (coord.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p.664-679.15

HUGHES, Everett C. Professions. In: \_\_\_\_\_. *On work, race, and the sociological imagination*. Chicago: University of Chicago Press, 1994a. p. 37- 49

ICF: International classification of functioning, disability and health. Geneva: *World Health Organization*; 2

KLOCKARS, Carl B. *The Idea of Police*. London, Sage Publications, 1985.

KLEINIG, John. *The ethics of policing*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

LASWELLLaswell, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LE GOFF, Jacques. *História e Memória*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

LEONARD-BARTON, D. L. A dual methodology for case studies : *synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites*. *Organization Science*, v. 1, n. 3, 1990, p. 248-266.

LIMA, W. G. *Interface*. Ed. 5, 2012. ISSN 18066062.

LINDBLOM, Charles Edward. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.

LYNNLynn, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

\_\_\_\_\_. *Case study research, design and methods*. London : Sage Publications, 2005.

MAENO, Maria and VILELA, Rodolfo Andrade de Gouveia. Reabilitação profissional no Brasil: elementos para a construção de uma política pública. *Rev. bras. saúde ocup.* [online]. 2010, vol.35, n.121, pp. 87-99. ISSN 0303-7657.

MAYR, Eduardo; PIEDADE, Heitor et al. *Vitimologia em debate*. São Paulo: RT, 1990, p. 18).

MEAD, L. M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits, Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.

MENDES, M. A. (Org). **Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisas**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007.

MENDES, A. M. *et al.* *Psicodinâmica e Clínica do Trabalho: temas, interfaces e casos brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2010.

MEIRELLES, Helly Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed.; Ed. Malheiros. 1990.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MERLO, A. R. C.; MENDES, A. M. B. Perspectivas do uso da psicodinâmica do trabalho no Brasil: teoria, pesquisa e ação. *Cadernos de Psicologia Social e do Trabalho*, 12(2), 2009, p. 141-156.

MERLO, A. R. C. *A Informática no Brasil: prazer e sofrimento no trabalho*. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 1999.

MELLO Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINAYO, M. C. De S.; SOUZA, E. R. (Orgs.). *Missão Investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro*. Coordenado por Maria Cecília de Souza Minayo, Edinilsa Ramos de Souza e Patrícia Constantino-Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos; CONSTANTINO, Patrícia. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na

(in)segurança pública. *Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca*, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2007.

MYNAIO, M.C.S.; ASSIS, S.G. E SOUZA, E. (org) Definição de objetivos e construções de indicadores visando a triangulação. In: MINAYO et. Al. *Avaliação por triangulação de métodos*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. – São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 10).

MOTTA, G. *O espaço da tragédia*. Perspectiva, 2011.

NASSIF, Lilian Erichsen. Origens e desenvolvimento da Psicopatologia do Trabalho na França (século XX): uma abordagem histórica. Memorandum, Belo Horizonte, v.8 n.1, p.79- 87, 2005. Disponível em: < <http://www.webartigos.com/artigos/psicodinamica-do-trabalho/33973/#ixzz3M0wPSlyM> >. Acesso em: 15 mai. 2013.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

POCHMANN, Marcio. *Desafios do trabalho*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2004.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1972.

PORTO, Maria Stela Grossi. *Crenças, Valores e Representações Sociais da Violência*. Artigo publicado na Revista Sociologias, ano 08, n.16 Porto Alegre, 2006. p. 250-273.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares do Direito*. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 104.

REINER, Robert. *The Politics of the Police.*, University of Toronto Press, 2004.

RHODES, Roderick A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.

RODRIGUES, M. V. C. *Qualidade de vida no trabalho – Evolução e Análise no nível gerencial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. *O Estudo da Política: Temas Selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. *Policy Implementation*. The Encyclopedia of Policy Studies. New York, 1983.

SABATIER, Paul A.. Political Science and Public Policy. In: *THEODOULOU*, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 2, p. 10-15.

SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press.1999

SCHUBERT, B. Reabilitação profissional no mundo. *Revista da Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social*, Brasília, p. 29-31, fev./mar. 2009. Edição especial.

SECCHI, L. Atores no processo de política pública. In : *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIMON, H. A. *Administrative behaviour*. Free Press: Glencoe, 1945, 1. ed., New York: Macmillan, 1957.

SKOLNICK, Jerome H. & FYFE, James J. *Above the Law. Police and the excessive use of force*. The Free Press, New York, 1994

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPINK, M. J. (Org.) *Psicologia Social e Saúde*. Petrópolis: Vozes: 2002.

SPODE, Charlotte Beatriz; MERLO, Álvaro Roberto Crespo. Trabalho policial e saúde mental: uma pesquisa junto aos Capitães da Polícia Militar. *Psicol. Reflex. Crit.* [online]. 2006, vol.19, n.3, pp. 362-370.

STOCKMEIER, T. E. Programa de combate ao Absenteísmo. Disponível em <<http://www.drthomas.med.br>>. Acesso em 13 jan. 2014.

TAKAHASHI MAC. *Incapacidade e Previdência Social: uma leitura da trajetória de incapacitação dos trabalhadores [tese]*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UCHIDA, S. *Trabalho informatizado e sofrimento psíquico*. Psicologia, USP, 1998, p.179-204.

UNIÃO EUROPEIA. Doc. 1564/2/01 PT, parecer aprovado em 11 de novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.osha.europa.eu/pt>>. Acesso em: 09 fev. 2014.

WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*, Parte 2. Tradução Augustin Wernet; Introdução à edição brasileira Maurício Tragtenberg. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992.