

Rev. Susp., Brasília, v.4, n.2, jan./jun. /2025
ISSN: 2675-8482 - Impressa
ISSN: 2763-9940 - Digital

REVISTA
SUSP ●

SECRETARIA NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Enrique Ricardo Lewandowski
Ministro da Justiça e Segurança Pública

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Mario Luiz Sarrubbo
Secretário Nacional de Segurança Pública

Michele Gonçalves dos Ramos
Diretora de Ensino e Pesquisa

Carolina Valladares Guimarães Taboada
Coordenadora-Geral de Pesquisa

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Rozana Reigota Naves
Reitora

Cristina Zackseski
Professora do Curso de Direito

Evandro Piza Duarte
Professor do Curso de Direito

Tiago Mota dos Santos
Técnico Administrativo – Contador

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - SENASP

REVISTA DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Brasília – DF
2025

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – SENASP – 2025

COORDENAÇÃO

Carolina Valladares Guimarães Taboada

EDITORA-CHEFE

Poliana da Silva Ferreira

COLABORADORES

Elida Damasceno Braga

Érica Sousa Silva Neves

Pedro Paulo Alves Coelho

DIAGRAMAÇÃO

Universidade de Brasília

CAPA

Victor Alberto Mota Oliveira

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista SUSP – Revista do Sistema Único de Segurança Pública /
Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria de Gestão
e Ensino em Segurança Pública. – v. 1, n. 1 (Jan./Jun. 2021) – . –
Brasília : Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021-
v.

ISSN digital 2763-9940

ISSN impresso 2675-8482

Versão digital disponível em [https://revistasusp.mj.gov.br/susp/
index.php/revistasusp](https://revistasusp.mj.gov.br/susp/index.php/revistasusp)

Segurança Pública - periódico. I. Ministério da Justiça e Segurança
Pública, Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública. Título:
Revista SUSP – Revista do Sistema Único de Segurança Pública.

CDD: 341.5514

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Espanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede.

Brasília/DF - CEP: 70.064-900

Telefone: 61 2025-7309/9093

www.mj.gov.br/senasp

senasp@mj.gov.br

Esta publicação é uma realização da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Governo Federal. Todos os textos poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.

Os textos publicados pela Revista SUSP são autorais e trazem uma diversidade de perspectivas e análises. As opiniões expressas pelos autores e autoras não refletem necessariamente a opinião do Conselho Editorial da Revista e tampouco do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
ARTIGOS	10
Ordem Pública, Seletividade Penal e Investigação Policial: Polícia Civil, Rotulação e Seletividade nas Cidades.....	11
<i>Public Order, Criminal Selectivity and Police Investigation: Civil Police, Labeling and Selectivity in Cities</i>	
Vinicius Augusto Ribeiro Caldas	
Parâmetros Estratégicos para a Distribuição do Efetivo Policial Militar no Piauí: Uma Análise das Dinâmicas de Segurança Pública	26
<i>Strategic Parameters for the Distribution of Military Police Personnel in Piauí: An Analysis of Public Security Dynamics</i>	
Sonia Regina Bastos Ribeiro Vieira da Silveira, Bruno Araújo Alencar	
Policimento Ambiental e os Impactos na Redução dos Índices Criminais no Parque Nacional da Tijuca	49
<i>Environmental Policing and Impacts on Reduction Criminal Rates in Tijuca National Park</i>	
Everton de Oliveira da Silva	
Os Efeitos da Convenção de Palermo para a Sociedade e Instituições Brasileiras no Enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional	73
<i>The Effects of the Palermo Convention on Brazilian Society and Institutions in Combating Transnational Organized Crime</i>	
João Gallegos Fiuza	

O SUSP e o Primeiro Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina: Uma Experiência à Luz da Nova Política Nacional de Segurança Pública 90

The SUSP and the First State Plan for Public Security and Social Defense in Santa Catarina: An Experience Considering the New National Public Security Policy

Antonio João de Mello Júnior, Rogério Martins,
Luis Antonio Pittol Trevisan, Davi Novelo

A Legitimidade do Policial Militar na Decretação de Medidas Protetivas de Urgência 115

The Legitimacy of Military Police Officers in Issuing Emergency Protective Measures

Jean Pedro Horszczaruk

A Importância da Atuação do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) nas Regiões Fronteiriças 129

The Importance of the Performance of the Border Police Battalion (BPFron) in the Border Regions

Juliana Aparecida Alves da Costa

ENSAIOS..... 144

Tráfico de Pessoas no Contexto das Violências e Violações de Direitos de Mulheres e Meninas nas Dimensões de Raça e Gênero: Um Crime, Múltiplas Abordagens 145

Human Trafficking in the Context of Violence and Violations of The Rights of Women And Girls in the Dimensions of Race and Gender: One Crime, Multiple Approaches

Cláudia Patrícia de Luna Silva

O Conceito de Organização Criminosa: Entre Fantasia e Expansão do Poder Punitivo 159

The Concept of Criminal Organization: Between Fantasy and the Expansion of Punitive Power

Jacson Zilio

APRESENTAÇÃO

Nesta nova edição da Revista SUSP, convidamos os leitores e as leitoras a navegarem pelo instigante caminho interdisciplinar que faz a produção teórica em segurança pública brasileira ser tão rica. As contribuições, por diferentes caminhos, exploram aspectos que conectam abordagem científica e engajamento político por um país mais seguro, com fortalecimento do Estado Democrático de Direito e dos direitos humanos, sem renunciar a estratégias metodológicas robustas.

Em diálogo com o dossiê “Segurança Pública na Amazônia Legal”, que compõe este volume, reflete-se sobre os desafios e as perspectivas do fazer a segurança pública em um país com dimensões continentais, lançando-se luz para as atribuições das polícias ligadas à defesa do meio ambiente, no campo e na cidade, à violência doméstica e familiar contra as mulheres, bem como, dos instrumentos internacionais que têm contribuído para alteração da realidade local no que concerne ao enfrentamento do crime organizado.

Aqui, os campos da Criminologia Crítica, do Direito Processual Penal e do Direito Internacional se encontram a partir do olhar de acadêmicos e de profissionais do sistema único de segurança pública. Assim, abrindo esta edição da Revista do SUSP, o artigo “Ordem Pública, Seletividade Penal e Investigação Policial: Polícia Civil, Rotulação e Seletividade nas Cidades”, de Vinícius Augusto Caldas, analisa o papel da Polícia Civil de Minas Gerais na investigação criminal e controle social formal, com foco no inquérito policial. Nesse sentido, o autor discute como esse instrumento pode contribuir para a rotulação criminal, impactando a justiça e a ordem pública.

Na sequência, Sonia Regina Bastos Ribeiro Vieira da Silveira avalia os critérios de distribuição do efetivo da Polícia Militar do Piauí e propõe melhorias para aproximar o modelo atual de um ideal, no artigo “Parâmetros Estratégicos para a Distribuição do Efetivo Policial Militar no Piauí”. Com base em análise qualitativa e bibliográfica, foram considerados fatores como índices de violência, densidade populacional e jornada de trabalho dos policiais. A pesquisa sugere um modelo de

distribuição que combine faixas populacionais e critérios trabalhistas, considerado mais adequado à realidade do Estado, abordando questões frequentemente negligenciadas na literatura especializada.

Em “Policciamento Ambiental e os Impactos Na Redução dos Índices Criminais no Parque Nacional da Tijuca”, Everton Silva trata da importância do policiamento na unidade de conservação do Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro. Nele o autor aponta para a importância turística e de preservação da biodiversidade do parque, além de dar atenção aos aumentos dos índices de violência lá registrados a partir de 2017, bem como a centralidade do policiamento ambiental implementado pela Secretaria de Estado de Polícia Militar do estado na redução desses índices.

No artigo “Os Efeitos da Convenção de Palermo para a Sociedade e Instituições Brasileiras no Enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional”, o autor João Gallegos Fiuza examina os efeitos da Convenção de Palermo no combate ao crime organizado transnacional no Brasil, com ênfase nos aspectos sociais, políticos e jurídicos. Busca-se entender como a adesão ao tratado impacta a legislação brasileira e a cooperação internacional. Utilizando revisão bibliográfica e análise documental, o estudo destaca avanços na legislação, como a definição de organizações criminosas e o aprimoramento da cooperação jurídica e policial.

Prosseguindo, os autores Antonio João de Mello Júnior, Rogério Martins, Luis Antonio Pittol Trevisan e Davi Novelo ressaltam, em “O SUSP e o Primeiro Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina: Uma Experiência à Luz da Nova Política Nacional de Segurança Pública”, que o Estado de Santa Catarina foi pioneiro ao alinhar seu Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social às diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído em 2018. A pesquisa relata a lógica de elaboração, execução e monitoramento do plano, que resultou na redução significativa de indicadores criminais, superando metas nacionais e estaduais. Apesar dos desafios na segurança pública, o Estado demonstrou ser um modelo de gestão baseada em dados e tecnologia, alinhado à nova política nacional de segurança pública.

Já no artigo “A Legitimidade do Policial Militar na Decretação de Medidas Protetivas de Urgência”, Jean Pedro Horszczaruk afirma que a evolução dos direitos humanos no Brasil inclui a adoção de ações afirmativas, como a proteção a mulheres em situação de violência

doméstica pela Lei 11.340/06. Nesse âmbito, o autor analisa tal lei e os benefícios advindos de sua ampliação, especialmente em cidades remotas, onde a ação rápida é vital para proteger vítimas e assegurar a dignidade humana das vítimas. Assim, a pesquisa, de caráter exploratório, utiliza revisão bibliográfica para discutir a eficácia dessa ampliação na prática. Para encerrar, Juliana Aparecida Alves da Costa, no artigo intitulado “A Importância da Atuação do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) nas Regiões Fronteiriças”, volta-se para desafios ainda invisibilizados em fronteira específica na região sul.

A presente edição também conta com dois ensaios, um assinado pela advogada Cláudia Patrícia de Luna Silva, no qual a autora aborda o tráfico de pessoas, relacionando-o ao período colonial e ao tráfico negreiro no Brasil, e o outro, do Professor Jacson Zilio, em que o autor propõe limites interpretativos para proteger direitos fundamentais, no curso de processos de enfrentamento ao crime organizado.

Como essa edição faz notar, segurança pública não se faz apenas com polícia, mas essas seguem sendo instrumento indispensável para o enfrentamento dos desafios do Brasil nesta matéria.

Boa leitura!

Equipe Editorial

ARTIGOS

Ordem Pública, Seletividade Penal e Investigação Policial: Polícia Civil, Rotulação e Seletividade nas Cidades

*Public Order, Criminal Selectivity and Police Investigation: Civil Police,
Labeling and Selectivity in Cities*

Vinicius Augusto Ribeiro Caldas¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a atuação da Polícia Civil de Minas Gerais, sobretudo no que concerne à investigação policial e seu papel no controle social formal, e, ademais, na seletividade penal a partir da pretensa garantia da ordem pública. Analisou-se a aplicação de garantias fundamentais, na atuação da polícia judiciária, no que pressupõe seu mister, a investigação, materializada no inquérito policial. Dessa feita, indagou-se como o inquérito, que consubstancia a materialidade e, principalmente, a autoria de um delito, atua como um mecanismo de rotulação criminal, lastreado por uma pretensa (e imprecisa) garantia da ordem pública. A investigação adota uma metodologia exploratória, fundamentada em pesquisa documental e bibliográfica de natureza qualitativa, com o objetivo de refletir sobre as estratégias da polícia na manutenção da ordem pública. A pesquisa foca na análise crítica das práticas policiais, destacando como a seletividade na investigação pode reforçar estigmas sociais e afetar a justiça criminal nas cidades. O texto demonstra que a atuação dos

¹ Mestre em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG (2022). Mestrando em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (2017). Possui graduação em Ciências Sociais (Bacharelado e Licenciatura) pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007) e Bacharelado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2015). MBA em Gestão e Governança em Segurança Pública pela Universidade de Brasília - UnB (2024). Pós-Graduado em Direitos Humanos pela Faculdade CERS (2024), em Gestão em Segurança Pública e Inteligência Aplicada pela Academia de Polícia Civil de Minas Gerais (2022-2023), em Docência para a Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES (2021), em Criminologia pela Academia de Polícia Civil de Minas Gerais (2021-2023), em Direito Penal pela Faculdade de Direito Arnaldo Janssen (2019), em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (2016) e em Gestão em Empreendedorismo, Marketing e Finanças pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2009). Analista de Sociologia, Professor e Criminólogo da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG). Professor de Educação Básica - Sociologia e Itinerários Formativos - do Estado de Minas Gerais. Supervisor do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência - PIBID da PUC MG - Subprojeto Ciências Sociais. Analista Criminal com capacitação pela Fundação João Pinheiro (2015). Tem experiência nas áreas de Ciências Sociais, Criminologia e Direito. Atualmente é Professor de Polícia Comunitária, Ética e Integridade, Criminologia e Direitos Humanos da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais - ACADEPOL. E-mail: vinicius.caldas.adv@gmail.com.

policiais civis é fundamental e seu foco não são apenas os crimes ou a perseguição criminal, mas também o estabelecimento de vínculos de respeito e confiança com a sociedade.

Palavras-chave: Polícia Civil; seletividade penal; ordem pública; controle social.

ABSTRACT

The present work aims to discuss the performance of the Civil Police of Minas Gerais, especially about police investigation and its role in formal social control, and, above all, in criminal selectivity based on the claim of guaranteeing public order. The application of fundamental guarantees was analyzed in the performance of the judicial police, in what its master presupposes, the investigation, materialized in the police inquiry. This time, we asked how the investigation, which substantiates the materiality and, mainly, the authorship of a crime, acts as a criminal labeling mechanism, backed by an alleged (and imprecise) guarantee of public order. The investigation adopts an exploratory methodology, based on documentary and graphic bibliographic research of a qualitative nature, with the aim of reflecting on police strategies in maintaining public order. The research focuses on the critical analysis of police practices, highlighting how selectivity in investigation can strengthen social stigmas and affect criminal justice in cities. The text demonstrates that the role of civil police officers is fundamental, and their focus is not only on crimes or criminal persecution, but also on establishing bonds of respect and trust with society.

Keywords: Civil Police; penal selectivity; public order; social control.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho procurou discutir a atividade da polícia judiciária a partir do discurso da manutenção da “ordem pública”. Tal “ordem” remete ao que leciona o jurista Aury Lopes Jr (2015) “que se confunde com o clamor público, o que gera uma comoção na comunidade”, justificaria por vezes a segregação cautelar e estaria umbilicalmente amalgamada na atuação da polícia civil, como mecanismo de controle social formal, e instrumento de rotulação social.

Conforme mencionado por Batista (2011), a Criminologia Crítica considera não existir criminalidade per se, mas sim, processos de criminalização, fomentados pelo princípio da seletividade, deslocando, desse modo, as causas da criminalidade para os mecanismos de

construção da realidade social, levando em conta as estruturas política, econômica e cultural.

A Teoria da Reação Social ou *Labelling Approach* (Baratta, 2002) tem como enfoque central a ideia de que a criminalidade é uma etiqueta aplicada pelas instâncias formais de controle. Deste modo, a polícia civil, ao promover o inquérito policial, participa do etiquetamento do investigado que assume essa condição e passa a agir como um verdadeiro *outsider*.²

Assim, o artigo procurou analisar como se constituem os parâmetros de atuação da polícia civil, sobretudo, a partir dos processos de criminalização realizados pelo Inquérito Policial e a propalada manutenção da Ordem Pública. Ou seja, em que medida a atuação da Polícia Judiciária reforça (cria) um controle social seletivo através do mito da manutenção da ordem pública?

2 A POLÍCIA JUDICIÁRIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Como salienta Bretas (2013), o sistema policial brasileiro, se estruturou durante o período imperial, basicamente durante o séc. XIX, e a matriz foi o sistema policial francês. O surgimento da Polícia Civil é marcado pelo momento 1808, com a migração da família real portuguesa, quando foi criada a Intendência Geral de Polícia e o cargo de “Intendente Geral da Polícia da Corte e Estado do Brasil” (Cotta, 2004), seguindo o modelo policial que vigorava em Portugal desde o século XVIII.

No período republicano, a partir do fortalecimento dos governos estaduais, a Polícia Civil ganhou especificidade com a reorganização dos serviços policiais. Em 1892, surgia a primeira organização policial em Minas Gerais, que compreendia a Chefia de Polícia, que dirigia o policiamento em todo o Estado, e, sob o comando administrativo desta chefia, o Delegado que policiava o município, o subdelegado, que policiava os distritos e o Inspetor, os quarteirões. (Cotta, 2004).

² Em *Outsiders*, Becker (2008) explica de que forma as regras sociais são feitas e como são impostas, definindo padrões de comportamentos.

Apenas em meados do século XX formalizaram-se os cargos na Polícia Civil e a Secretaria de Estado da Segurança Pública fora estruturada, regulamentando-se todos os órgãos da estrutura organizacional, definindo-se competências e atribuições de cada um, de acordo com o âmbito de atuação. Sobre o percurso histórico de constituição da Polícia Civil, leciona Marinho (2011):

O ano de 1967 é marcado pela implantação da chamada *grande reforma policial*, processo em direção ao modelo burocrático/profissional de policiamento, motivada, entre outras coisas, pelo desenvolvimento industrial e urbano dos anos de 1950 e conseqüente crescimento das taxas de criminalidade. Este modelo implicou o já mencionado fim das guardas civis na centralização das atividades policiais e na exclusividade de funções, com a separação dos atributos referentes às polícias militares e às polícias civis e das funções militares e de policiamento (Marinho, 2011, p. 42).

A estruturação dos sistemas policiais modernos, baseados no profissionalismo, na administração burocrática e sob o controle do Estado, é a expressão mais marcante do processo histórico de profissionalização da segurança pública. Atuar como mecanismo do sistema de justiça criminal é grande parte do mister da Polícia Civil de MG.

Sem dúvida, não se deve confundir a atividade da polícia judiciária com a rotina prática do distrito policial. O produto final do trabalho policial é a classificação formal de indivíduos em artigos das leis criminais. A investigação, entretanto, busca menos a apuração do crime e mais a identificação, na “clientela marginal” da organização, de possíveis autores dos crimes. Para tanto, a polícia utiliza estoques de conhecimento anteriores ao inquérito, especialmente tipificações organizacionais que articulam ação criminosa e atores típicos (Paixão, 1982, p. 74-75).

A atividade da Polícia Civil, conduzida por bacharéis em direito, estabelece a visão segundo a qual os problemas da criminalidade se resolvem com a lei penal, limitando essa ação investigativa à prática estritamente jurídica, ou seja, uma busca voltada, exclusivamente, ao binômio “autoria e materialidade”. Esta perspectiva tem dificuldade de enxergar o crime como um fenômeno que tem origem em causas diversas, tais como desemprego, problemas sociais, condições ambientais, etc.

2.1 Investigação Policial, Ordem Pública e Seletividade Penal

O conceito de “Ordem Pública”, utilizado no sistema de justiça criminal brasileiro como justificativa para a repressão estatal, mais precisamente como valor social a ser protegido através da prisão, não tem precisão em seu significado. Ou seja, trata-se de um termo abstratamente utilizado e que não explicita seu teor, que acaba sendo ressignificado a partir de quem utiliza o termo. Como salienta o Professor e Jurista Lopes Junior:

Mas é preciso que se tenha consciência de que a prisão preventiva para garantia da ordem pública nada tem a ver com os fins puramente cautelares e processuais que marcam e legitimam esses provimentos. Trata-se de um conceito vago, impreciso, indeterminado e despidido de qualquer referencial semântico. Sua origem remonta a Alemanha na década de 30, período em que o nazifascismo buscava exatamente isso: uma autorização geral e aberta para prender. Até hoje, ainda que de forma mais dissimulada, tem servido a diferentes senhores, adeptos dos discursos autoritários e utilitaristas, que tão “bem” sabem utilizar dessas cláusulas genéricas e indeterminadas do Direito para fazer valer seus atos prepotentes. (Lopes Junior, 2015, p. 112)

Sob o manto da “ordem pública” o Estado expande suas garras para conter as “hordas antissociais”. A referida ordem justifica a truculência policial, o inquérito inquisitivo, o encarceramento em massa. A imprecisão do termo favorece (justifica) a discriminação por parte da polícia em seu controle social formal.

A indeterminação semântica do termo esbarra em diversos direitos fundamentais, sem, contudo, encontrar resistência por parte das polícias. Esse amplo espaço de discricionariedade concebido pela ideia de risco à ordem pública.

A obscuridade da expressão “ordem pública” impede uma análise da adequação do termo ao seu uso prático pelas instâncias de controle social do Estado, em especial a polícia civil. A intensa cobertura da mídia sobre o fenômeno da violência, num verdadeiro circo midiático em torno de delitos, faz com que recaia uma crescente pressão sobre as polícias no sentido de se “fazer justiça”; e que reverbera no senso comum popular, que, conseqüentemente, clama por mais repressão estatal.

A consequência é que, motivados por abstrações e pela pressão popular, policiais e julgadores frequentemente optam por manter segregados indivíduos investigados ou denunciados pela prática

de algum delito, como resposta aos anseios populares e midiáticos por “ordem”. Deste modo, comumente são decretadas ou mantidas prisões preventivas no intuito de garantir a ordem pública, mesmo quando os requisitos para a decretação de tais medidas não se fazem indubitavelmente presentes.

Ao tornar regra a exceção, a utilização da prisão preventiva como panaceia para garantir a pretensa “ordem pública”, acaba por ser demasiadamente temerária, na medida em que a garantia da referida ordem possui uma definição excessivamente vaga e possível de ser manipulada pela discricionariedade da sanha punitiva, geralmente motivadas por um ímpeto encarcerador.

Devido a sua natureza abstrata, a garantia da ordem pública se converte em um verdadeiro mito do sistema de justiça criminal brasileiro. Este mito comumente se lastreia em elementos inconstitucionais, tais como, a “gravidade do delito”, “inquietação social” ou “clamor público”.

Destarte, a referida expressão delineia um grotesco subjetivismo e, conseqüentemente, uma margem imensa de insegurança e discricionariedade. Pois, a sua completa abstração, viabiliza interpretações e manipulações sujeitas ao “tirocínio” do policial.

Ademais, tal preceito não se orienta por questões objetivas, mas sim, pelo viés discricionário do operador criminal, seja ele o delegado de polícia ou o juiz, que preenche a lacuna do significado do termo com as suas convicções pessoais.

A gravidade disto se evidencia por uma medida gravosa ser decretada, não com a análise criteriosa acerca da responsabilização penal, mas a partir da existência do risco abstrato que corrobora o alijamento do sujeito de seu meio social.

Assim, decerto que as medidas cautelares, com base no impreciso mito da garantia da ordem pública, se apresentam como uma escolha aberta a inconstitucionalidades, e que cria, em muitas situações, justificativa genérica para fundamentar segregações arbitrárias.

No que concerne à ideia de seletividade penal, pode-se constatar, que a criminalização, seja ela primária (produção legislativa) voltada à seleção dos bens jurídicos a serem tutelados pelo Direito Penal; seja ela secundária, relacionada a atividade repressiva do sistema de justiça criminal, dentre eles a polícia judiciária; buscam, em suma, atender aos interesses das classes dominantes e assegurar os privilégios de classe.

Deste modo, é notório que o sistema de justiça criminal direciona todo seu poder repressivo contra determinada camada social e privilegia outro estrato social. Tal qual ensina Rusche e Kirchheimer (2019) que todo sistema econômico tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção. Assim, o sistema penal punirá, muito mais os desfavorecidos em relação aos mais privilegiados.

Garland (2009) procura demonstrar como o campo do controle do crime foi afetado pelas mudanças na organização social das sociedades em que se aplica. A análise do autor nos remete ao fato que as políticas criminais de controle do crime se caracterizam pela punitividade e ambiguidade.

Os temas primários das novas estratégias – expressividade, punitivismo, vitimização, proteção pública, exclusão, maior controle, prevenção de perdas, parcerias público-privadas, responsabilização – estão fincados numa nova experiência coletiva, da qual retiram seu significado e sua força, e nas novas rotinas sociais que fornecem suas técnicas e apoios práticos. Também estão enraizadas na tematização reacionária da “pós-modernidade”, produzida não apenas pelo crime, mas por toda a corrente reacionária cultural e política que caracteriza o presente em termos de colapso moral, de incivilidade, e do declínio da família (Garland, 2009, p. 104).

Destarte, o sistema criminal se consubstancia como garantidor da ordem pública, através de um ideal de paz social; a desigualdade social que permeia a sociedade, ocasiona uma ordem social desigual, onde o controle social exercido pela polícia, atua com toda a veemência para uma “clientela” específica de pobres e marginalizados, e toda a conivência para com os donos do poder. Como ensina Zaffaroni (1991):

A agência criminal se vale da comunicação de massas para perpetuar a seletividade, estereotipando os criminosos de forma a facilitar a captação dos que combinam com a imagem fabricada. A repressão está mais relacionada com a posição do delinquente na pirâmide social ou sua cor do que propriamente com a gravidade do delito (Zaffaroni, 1991, p. 232).

Mesmo a previsão constitucional de que “[t]odos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, a sanha punitivista incrustada na atividade policial esgarça essa garantia constitucional quando o crime é cometido por indivíduos de classes sociais desfavorecidas, com punições desproporcionais e não raras vezes desarrazoadas.

Wacquant (2007), destaca que a prisão é uma instituição política, que funciona como componente central do Estado, na medida em que, no contexto brasileiro, serve como mecanismo de controle da população marginalizada dos guetos ou favelas, através da entrega das classes marginalizadas às prisões, no que autor define como “administração penal dos rejeitos humanos”.

Deste modo, pode-se dizer que o referencial da criminalização é a manutenção do *status quo* das classes privilegiadas. Isto resulta que, a polícia, em especial a polícia civil, responsável pela indicação de autoria e materialidade, através do inquérito policial e, operando de forma seletiva, funcione como um mecanismo para atender à demanda por ordem, necessária à acumulação do capital por parte da classe dominante.

Em seu livro “As duas faces do gueto”, Wacquant, aborda o desenvolvimento do gueto nos EUA a partir de 1960 e como se deu a deterioração. O autor nos mostra como o gueto comunitário se tornou um hipergueto, termo utilizado para se referir às comunidades onde se verifica a diminuição da dinâmica do mercado e o progressivo abandono do Estado.

Desde sua origem, o gueto servia a um duplo propósito: controlar os grupos étnicos e mantê-los isolados. Expulsá-los não era uma opção, pois a economia dependia deles, assim, era necessário mantê-los por perto, mas separados do restante da sociedade.

Em “Punir os Pobres”, Wacquant procura demonstrar uma grande mudança sociopolítica nos EUA ocorrida a partir da década de 1970, que substituiu o modelo de *welfare state* (Estado de Bem-Estar Social) por um modelo de Estado Penal cujo alvo principal são os pobres.

A mudança começou com uma redução progressiva de gastos sociais do Estado, para que as classes populares não se tornassem dependentes do Estado e o aumento da repressão advinda de políticas penais.

Políticas como a “tolerância zero” que ampliava os tentáculos do sistema penal a todo pequeno delito – como mendicância e demais “distúrbios da ordem pública” – redirecionou o sistema penal para “gerir a miséria – e os miseráveis”. Esse processo deu origem àquilo que Wacquant denomina de “Estado Centauro” – uma cabeça liberal e um corpo autoritário.

O Estado penal corresponde, portanto, a essa dinâmica do próprio capital e suas políticas impositivas que geram uma alta lucratividade para uma parcela muito pequena da população. Segundo Wacquant, “a atrofia deliberada do Estado social corresponde a hipertrofia distópica do Estado penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro” (2007, p. 80). Como consequência há um aumento exponencial da população prisional, movimentando também todo um comércio em torno da construção de novas penitenciárias.

Como salienta Batista (2011):

[...] a seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais.

Assim, em que pese a atuação da polícia civil se apresentar como igualitária, atendendo aos princípios da legalidade e impessoalidade, se analisado do ponto de vista de sua realidade fática, revela-se seletiva, repressiva e estigmatizante. O sistema objetiva ser garantidor de uma ordem social justa, mas funciona como mecanismo de controle social institucionalizado.

Os mecanismos de controle social que culminam no processo de criminalização e de escolha dos “criminalizáveis” são “uma resposta política às necessidades de ordem que vão mudando no processo de acumulação de capital” (Batista, 2011, p. 23).

A lei não é feita para todo mundo, mas para alguns. Em princípio ela obriga a todos os cidadãos, mas se dirige principalmente às classes mais desfavorecidas.

Não é possível divorciarmos atividade de polícia judiciária de seletividade. A atuação do legislativo na criação da norma penal e das polícias na fiscalização acerca do cumprimento de tais normas é guiada por interesses econômicos descolados da participação dos principais destinatários das normas penais e da repressão policial.

É notória a seleção exercida pela polícia no seu mister de controle social formal; aquele que vai ser punido geralmente possui baixa escolaridade, baixa renda, cor preta e mora nas periferias das grandes cidades. Assim aponta Cirino dos Santos (2006):

O sistema penal- constituído de lei penal, polícia, justiça e prisão- é o aparelho repressivo do moderno Estado capitalista, garantidor de relações sociais desiguais de produção/distribuição material, responsáveis pela violência estrutural da marginalização, do desemprego, dos baixos salários, da falta de moradia, do ensino precário da mortalidade precoce, do menor abandonado etc., que flagelam a pobreza social. De fato, a ordem social desigual é assegurada pela seletividade do sistema de e de execução penal justiça criminal nos níveis de definição legal, de aplicação judicial [...] (Santos, 2006, p. 699).

Quando falamos nos mecanismos de controle penal, veremos que não há uma natureza própria da ação de controle, mas que a caracterização do desvio é imposta de cima para baixo pelo grupo que tem mais poder; e que esta composição de poder determinará que os interesses dos que usufruem essa posição de predomínio definam o que é desvio em uma sociedade.

A prova disso é que há dentro da sociedade uma série de valores fortemente desaprovados e que, no entanto, nunca chegam a fazer parte da repressão estatal, ou seja, que são consideradas desvios, e não necessariamente compõem o arcabouço de tipos penais (crimes). Não são considerados crimes porque não houve interesse por parte daqueles que criam as normas penais.

Para Baratta (2002), a Justiça Penal somente administra a criminalidade, não dispendo de meios de combatê-la. Funciona apenas como selecionadora de sua clientela usual dentre os excluídos sociais. “O crime é um subproduto final do processo de criação e aplicação das leis, orientadas ideologicamente às classes dominantes”.

Assim, o Direito Penal não defende a isonomia de todos os cidadãos; a lei não é igual para todos, sendo a pecha de criminoso distribuída de modo desigual entre os indivíduos.

Destarte, sempre que as classes dominantes se perpetuarem neste círculo de dominação, as camadas da população alijadas na hierarquia social terão as maiores chances de serem selecionadas para os grupos delinquentes.

Ademais da função incensada do sistema penal, de manutenção da ordem pública e da paz social, existe uma função não declarada, que seria de sustentar a dominação de uma classe social sobre outras. Constata-se, portanto, uma falsidade no discurso do controle penal. O sistema criminal tem uma função que se esconde por trás daquele discurso externo, de um pretenso Direito Penal igualitário (Zaffaroni, 1991, p. 77).

Atrás da falácia da igualdade, o controle penal, sobretudo o exercido pelas polícias, esconde uma desigualdade social violenta, que é incapaz de ser abarcada pela ficção do Direito penal. Assim, o controle formal levado a cabo pela repressão policial, a partir de uma propalada (e imprecisa) garantia da ordem pública, impede a inclusão social.

Por fim, a atuação policial civil, consubstanciada no inquérito policial, ainda cria e reforça as desigualdades sociais. Imbuído de uma ideologia de defesa social estigmatizante, o inquérito, que deveria ser produtor de isonomia e justiça, contradiz essa vertente tornando-se seletiva; tendo como alvo determinados grupos sociais marginalizados.

Enquanto as classes dominantes se perpetuarem neste núcleo inatingível de dominação, as parcelas da população marginalizadas na pirâmide social terão as maiores chances de serem selecionadas para a população criminosa. Além da função declarada do sistema criminal de manutenção da ordem pública, existe uma função não declarada, qual seja a de sustentar a hegemonia de um grupo social sobre o outro.

Em suma, o sistema penal cria e reforça as desigualdades sociais. Atinge prioritariamente a determinados grupos sociais marginalizados. A ideia é controlar os indesejáveis, excluindo-os. A preocupação do Estado não é com a ordem pública, porque, se assim fosse, algo seria feito em relação ao genocídio dos jovens nas periferias do Brasil.

A ideia de garantia da ordem pública geralmente se sustenta em elementos fáticos inconstitucionais e incongruentes em relação à finalidade de uma medida cautelar, como, por exemplo, a “gravidade do delito”, “inquietação social”, “clamor público”, “sensação de impunidade”, a “necessidade de acautelar a credibilidade da justiça” e o “estrépito da mídia” (Giacomolli, 2014, p. 219).

Por fim, podemos afirmar que o inquérito policial demonstra ser um saber cuja função é legitimar o poder instituído e garantir a tutela dos interesses das classes sociais dominantes, enquanto resposta seletiva do Estado em face dos indivíduos mais vulneráveis; e sob o pretexto da garantia da ordem pública, procura realizar a produção de obediência das classes oprimidas e mascara a violência estrutural sob a qual o sistema capitalista permanentemente se lastreia.

Bauman (2009) em seu livro “Confiança e Medo na Cidade”, analisa a ânsia em se erguer “castelos fortificados”, que seria uma tentativa de constituição de uma sociedade própria, alijada da cidade em que se situa, o que denota a sensação de constante insegurança –

reflexo do medo que passa a exercer forte domínio sobre a vida de toda a sociedade. Sendo este um dos fenômenos apontados pelo autor em sua modernidade líquida.

O autor vai apontar que a cidade atual está inserida no contexto do medo ensejando assim no apartar do “estrangeiro”. Este é segregado por se tratar de um estranho causador da origem desse medo e insegurança. Assim, as grandes cidades seriam movidas pelo medo.

O autor aborda o conceito de desfiliação – isolamento social – para tratar sobre os excluídos do contrato social, considerados as classes perigosas da sociedade líquida. Dessa forma, Bauman nos inspira a compreender quais as angústias que geram a sensação de insegurança moderna, fruto do individualismo e do isolamento, onde as cidades emergem da cultura do medo.

A questão que se apresenta é a seguinte: se a própria noção de crime é relativa, bem como são subjetivos os valores que motivam a criação dos tipos penais, sabidamente guiados por interesses ligados à proteção da propriedade privada; igualmente relativa será a noção de ordem pública, principalmente levando em consideração a atuação da polícia civil brasileira e para qual grupo ela procura atender, diante dessa cultura do medo.

Neste rumo, a questão basilar a ser desnudada é que a propalada preocupação com a ordem pública, reiteradamente invocada e utilizada pelas agências de controle social do sistema de justiça criminal brasileiro, em verdade, não é uma preocupação social, mas sim uma estratégia de autotutela de grupos dominantes tomados pelo medo e preocupados em manterem seu *status quo*.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho procurou-se aclarar como a postura dos policiais civis é tão fundamental, seu foco não são apenas os crimes ou a perseguição criminal, mas também o estabelecimento de vínculos de respeito e confiança com a sociedade. Ordem tem menos a ver com força ou repressão do que com confiança.

Nesse sentido, se a polícia civil também não sofrer um processo de reformulação, e se não for transformada a mentalidade da sociedade, que autoriza a brutalidade policial contra os excluídos, não teríamos como reduzir as desigualdades.

O sistema de justiça criminal brasileiro, desde a sua fase inicial, ou seja, com a investigação preliminar realizada pela polícia judiciária, apresenta-se completamente envolto por falsos ideais de isonomia e justiça. O seu funcionamento concreto evidencia, uma absoluta incapacidade do aparato policial no cumprimento da garantia da Dignidade da Pessoa Humana.

O efeito concreto desse modelo é justamente a expansão disfuncional do poder repressor policial. A única possibilidade efetiva de mitigação da falácia dentro da investigação policial decorre prioritariamente da retração considerável dos processos de criminalização.

O discurso da ordem pública tem que ser desvelado, para que possamos refletir quais as reais intenções das agências de controle do Estado, para que possamos sonhar um dia com um judiciário mais democrático. O escopo é edificar uma política criminal democrática e abandonar o caráter estigmatizante do sistema penal seletivo.

A problematização do sistema de justiça criminal pensando soluções de controle social não punitivas é essencial para o sucesso de uma política criminal voltada para os marginalizados. Tais soluções oferecem um menor custo social, ao encararem o problema da criminalidade com um viés de prevenção ao crime menos estigmatizantes.

O controle social da criminalidade deve sair da esfera do sistema penal, buscando lastro na justiça social. Um Estado Democrático de Direito - que respeite os direitos humanos e advogue pelo combate às desigualdades sociais - não pode utilizar abusivamente da repressão policial. Antes, deve tentar o referido controle por intermédio de políticas sociais construtoras de cidadania.

Uma política de transformação do sistema criminal deve pautar-se por valores constitucionais, não podendo considerar a criminalização penal como principal objeto. Torna-se importante emprestar um limite à violência institucional, sobretudo por parte da polícia. Igualmente, a lógica dos direitos humanos deve dar tônica à tutela penal.

Uma reforma total e imediata deve-se proceder no discurso do sistema penal brasileiro e na atividade de polícia judiciária. Para um controle penal racional, o importante é ter agências de controle que não pautem sua conduta apenas por terminologias vagas de sentido e imbuídas de uma ideologia marginalizante. Deve-se evitar o processo de estigmatização social.

Deste modo, concluímos o presente trabalho constatando que o discurso da ordem pública precisa ser desconstruído, desmascarando este estelionato dogmático que, travestido de boa intenção, em verdade não passa de uma estratégia de defesa dos interesses da classe dominante voltados a excluir cada vez mais àqueles que vivem à margem da sociedade.

Existe uma necessidade premente de se comprometer com a abolição das desigualdades sociais, advindas dos mecanismos de controle social estatais, em especial a atividade de polícia.

O compromisso é com a transformação da estrutura social, desconstruindo a perversidade seletiva do sistema penal e sua insensatez travestida de uma ideologia de defesa social. À polícia judiciária caberia uma atividade de garantia primaz da dignidade humana. Ao Direito Penal caberia apenas o papel subsidiário.

4 REFERÊNCIAS

ADORNO, S.; DIAS, C. Monopólio Estatal da violência. In: LIMA, R. S. de; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Ed. Contexto, 2014.

AMARAL, J. A. S. **Seletividade do sistema penal**. 54 pgs. Monografia para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre, 2013.

ANDRADE, V. R. de. **A ilusão de segurança jurídica**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2003.

ANDRADE, V. R. de. Horizonte de projeção do controle penal no capitalismo globalizado neoliberal. In: MALAGUTI, V. B.; ABRAMOVAY (Org.) **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2010.

BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2009.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica ao Direito Penal**. Introdução a Sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

BATISTA, V. M. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BECKER, H. S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173.

CORRÊA, V. P. de A. O Papel da Polícia Judiciária no Estado Democrático de

Direito. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XII, n.43, p. 16-21, out./dez. 2008.

COTTA, F. A. **No rastro dos Dragões**: políticas da ordem e o universo militar nas Minas setecentista. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 307f. 2004.

GARLAND, D. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. Dossiê Cidadania e violência. **Rev. Sociol. Polit.**, no.13, Curitiba Nov., 1999.

GARLAND, D. A nova cultura do controle do Crime. In: **A cultura do controle**. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2008, pp. 365-401.

LIMA, R. K. de. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Tempo Social**, Rev. Sociol. USP, São Paulo, v.9, n.1, p.169-183, maio 1997.

LOPES JUNIOR, A. **Direito Processual Penal**. 12ª Edição, Saraiva, São Paulo, 2015.

MARINHO, K. R. L. **As Organizações Policiais e os processos de transição entre modelos**. Belo Horizonte: UFMG (Tese de doutorado), 2011.

PAIXÃO, A. L. A Organização policial numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.25, n.1, 1982, p.63-85.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2019.

SANTOS, J. C. dos. **Direito penal**: parte geral. Curitiba: ICPC, 2006.

SOARES, L. E. Segurança Pública: presente e futuro. Dossiê Brasil: o país no futuro. **Estudos avançados**. São Paulo, Vol. 20, n.56, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9SRD5P9K7FvFYsv6vmg3Ykn/>. Acesso em: 19 jun. 2024.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a administração da miséria nos Estados Unidos. 3ª edição. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WACQUANT, L. **As duas faces do gueto**. (Capítulo 5 – As duas faces do gueto) São Paulo: Ed. Boitempo, 2008.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar Editor, 2001.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

Data da submissão: 10/03/2024.

Data da aprovação: 09/11/2024.

Parâmetros Estratégicos para a Distribuição do Efetivo Policial Militar no Piauí: Uma Análise das Dinâmicas de Segurança Pública

Strategic Parameters for the Distribution of Military Police Personnel in Piauí: An Analysis of Public Security Dynamics

Sônia Regina Bastos Ribeiro Vieira da Silveira³
Bruno Araújo Alencar⁴

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as variáveis que influenciam os critérios de distribuição do efetivo da Polícia Militar do Piauí, com vistas a propor mudanças que aproximem a estrutura policial de um modelo ideal. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa. Inicialmente, investigamos os principais vetores que orientam a fixação e distribuição do efetivo, como índices de violência, densidade populacional, características geográficas e condições socioeconômicas, avaliando aqueles que melhor se adaptam à realidade do Estado. Em um segundo momento, exploramos os critérios subjetivos, como a jornada de trabalho dos profissionais de segurança pública, considerando os direitos e garantias constitucionais que os amparam e sua relação com a otimização do atendimento às demandas sociais. Essa abordagem se justifica pelo fato de que os critérios subjetivos têm recebido pouca atenção na literatura especializada. Para tanto, utilizamos como método de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, com o aporte teórico de autores como Freitas (2011), Melton (1999) e Tomé (2017), entre outros. Ao final, propomos um modelo de distribuição baseado na combinação de faixas populacionais e jornada de trabalho, considerando este o critério mais adequado à realidade piauiense.

Palavras-chave: efetivo ideal; critérios de distribuição; jornada de trabalho.

³ Major da Polícia Militar do Piauí. Especialista em Segurança Pública pela UESPI/PMPI. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9523997234876022>. E-mail: soniamacgyver@hotmail.com.

⁴ Doutorando em Filosofia pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia (UFPI). Professor Substituto do Departamento de Filosofia (UFPI). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3997797041356804>. E-mail: brunoalencar@ufpi.edu.br.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the variables that influence the Piauí Military Police personnel distribution criteria, with a view to proposing changes that bring the police structure closer to an ideal model. This is a bibliographical study with a qualitative approach. Initially, we investigated the main vectors that guide the establishment and distribution of personnel, such as violence rates, population density, geographic characteristics and socioeconomic conditions, evaluating those that best adapt to the State's reality. In a second step, we explored subjective criteria, such as the working hours of public security professionals, considering the constitutional rights and guarantees that support them and their relationship with optimizing compliance with social demands. This approach is justified by the fact that subjective criteria have received little attention in the specialized literature. To do so, we used bibliographical research as our data collection method, with the theoretical support of authors such as Freitas (2011), Melton (1999) and Tomé (2017), and others. In the end, we propose a distribution model based on the combination of population groups and working hours, considering this the most appropriate criterion for the reality of Piauí.

Keywords: ideal force; distribution criteria; working hours.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo observar a dinâmica de distribuição do efetivo da Polícia Militar do Estado do Piauí (PMPI) e propor modificações na sua atual distribuição. Para tanto, observamos que o crescimento demográfico e econômico das cidades eclode assustadoramente e vem acompanhado do aumento da criminalidade e da violência, por isso a insegurança surge como uma questão urgente da sociedade a ser resolvida. De acordo com o Atlas da Violência 2024, a região nordeste é a mais violenta do Brasil, com taxa de homicídios de 37,1 para cada 100 mil habitantes, e o estado do Piauí teve o aumento de 41,6% entre 2017 e 2022, atingindo a marca de 25,2 (Cerqueira; Bueno, 2024). Depois de observada tal situação, buscamos saber qual o contingente policial militar que atua nas cidades piauienses, quantitativo este que apresentaremos adiante, percebemos que o número de homens e mulheres na Corporação não tem suprido a necessidade da sociedade no tocante a garantia de segurança pública ostensiva no território piauiense.

Para atuar contra o crescimento da violência existem os órgãos de Segurança Pública, dentre eles a Polícia Militar do Piauí, a qual é formada por unidades administrativas e operacionais, compostas por policiais militares distribuídos em Postos e Graduações, constituindo assim, o efetivo, que é o principal recurso necessário ao funcionamento

da Corporação, pois é com a atuação do policial militar que se materializa o policiamento próximo à sociedade.

O contingente da Polícia Militar do Piauí é estabelecido de acordo com a lei de fixação de efetivo, no entanto, a falta de regulamentação legal para diretrizes de movimentação de pessoal que definam o quantitativo mínimo de operacionalidade vem refletindo de forma negativa nas ações de policiamento, o qual não tem sido capaz de acompanhar o ritmo acelerado das mudanças que vêm ocorrendo na sociedade atual, sendo necessários subsídios legais que estabeleçam parâmetros para maximizar o policiamento ostensivo nos municípios piauienses e promover a sensação de segurança almejada pela população.

Durante os 30 anos de nossa trajetória na Corporação, observamos que a definição e distribuição do efetivo policial são realizadas de forma empírica, sem análises sistemáticas e contínuas. Muitas vezes, as decisões são baseadas em dados coletados de maneira simplificada ou, até mesmo, em afinidades e nuances de poder político. A própria legislação que estabelece o efetivo policial militar, a Lei nº 5.552 de 23 de março de 2006, já sofreu diversas alterações ao longo do tempo, mas ainda assim não atende plenamente às necessidades da sociedade no que tange à garantia da segurança pública. Nesse contexto, como apontado pelo Atlas da Violência 2024, o Piauí tem registrado um aumento significativo nos homicídios, o que reforça a urgência de uma gestão mais eficaz e fundamentada do efetivo policial (Piauí, 2006; Cerqueira; Bueno, 2024). Dessa forma, não há uma base técnico-científica robusta que permita afirmar com precisão se existe ou não um déficit de recursos humanos no policiamento ostensivo, o que compromete o cumprimento adequado das competências estabelecidas pelas normativas da Polícia Militar do Piauí.

A distribuição do efetivo policial militar de forma eficiente tem sido um dos maiores desafios das polícias militares na atualidade. Com o adendo de contribuir com essa discussão trivial e necessária para o fomento da exegese da Segurança Pública piauiense é que o presente estudo coloca em debate o seguinte questionamento: como distribuir de forma eficiente o efetivo da Polícia Militar do Piauí no território piauiense?

Assim, verificamos que a falta de critérios predefinidos para a distribuição do efetivo da PMPI na legislação vigente afeta a distribuição deste efetivo de forma eficiente e eficaz na Corporação,

levando em conta neste estudo, a população e a jornada de trabalho do policial militar.

Para traçar um itinerário sistemático e profícuo para esmiuçar os desdobramentos da análise teórica, traçamos alguns objetivos que se concentram, de modo geral, em observar como a lei que fixa o efetivo da Polícia Militar do Piauí e suas alterações desde o ano de sua promulgação em 2006, definem a melhor forma de distribuir o efetivo policial militar em consonância com a população de cada município, observando, ainda, o respeito a jornada de trabalho prevista na legislação, apresentando uma proposta quanto à distribuição técnica de policiais militares no Piauí, através de criação de legislação que estabeleça a forma mais eficiente e eficaz de distribuição do efetivo policial militar. Outrossim, buscamos nessa investigação estudos em literatura estrangeira que se sedimentam em inquirição robusta para nutrir/fortalecer a aliança com novas políticas ativas de melhoramento de atuação policial e em situações hodiernas, como atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica: *Improving Police: What's Craft Got to Do with It?* (2013) e *Police Response to Domestic Violence* (1999).

Essa investigação trata-se de uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa, utilizando como fontes artigos, legislações, teses, dissertações, documentos oficiais e relatórios. A coleta de dados foi realizada ainda através de levantamentos bibliográficos preliminares atinentes ao assunto em sites de Instituições Coirmãs⁵, revistas com publicações de trabalhos científicos sobre assuntos de Segurança Pública e outras consultas bibliográficas sobre distribuição de efetivo, bem como documentos oficiais.

Pesquisamos dados online usando as palavras-chave: efetivo ideal, critérios de fixação e de distribuição, jornada de trabalho e outros termos equivalentes. Fizemos uma análise documental, tendo como fontes: documentos oficiais, relatórios, legislações federal e estadual, inclusive de outras Corporações Militares.

Esse estudo indica possibilidades reais de mudanças significativas para implementar/melhorar o quadro de efetivo da

⁵ A nomenclatura “Coirmãs” faz referências a outras instituições policiais.

Polícia Militar do Piauí. Dentre eles, destacamos, por exemplo, que em um Grupamento Policial Militar (GPM) de um determinado município com até 5.000 habitantes, são necessários 15 policiais militares: 12 para compor 4 guarnições, acrescidos do comandante do GPM e 2 PMs para cobrir afastamentos. Essas diretrizes, baseadas em parâmetros específicos, mostram a importância de se adotar uma abordagem técnica e sistemática na distribuição do efetivo policial. Nesse sentido, é útil conhecer outras realidades de unidades de polícias militares de diferentes estados brasileiros. Considerações sobre o efetivo de outras corporações revelam não apenas disparidades na quantidade de recursos humanos, mas também na forma como a alocação é feita, o que pode fornecer insights valiosos para o aprimoramento da gestão do efetivo no Piauí.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE EFETIVOS DAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL

As Polícias Militares Estaduais fazem parte dos órgãos de segurança pública, com atribuições previstas na Constituição da República Federativa do Brasil e nas Constituições dos Estados, destinam-se ao policiamento ostensivo, à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme está demonstrado no art. nº 144 da CRFB/88 (Brasil, 2016).

Estas Corporações Militares possuem uma organização formal regida por níveis hierarquizados definidos em um organograma constituído de comando-geral, subcomando-geral, diretorias, comandos de batalhões, companhias independentes e outras funções. Para entendermos melhor trazemos a lume a definição de estrutura organizacional “A estrutura organizacional é um meio de que se serve uma organização qualquer para atingir eficientemente seus objetivos” (Chiavenato, 1983, p. 185).

Portanto, no que diz respeito à Polícia Militar do Piauí, é importante destacar que a instituição emprega uma estrutura organizacional para alcançar seus objetivos finais, ou seja, combater a criminalidade de forma estratégica e eficiente, conforme evidenciado em documentos analisados e que abordaremos posteriormente. Antes, precisamos saber se o quantitativo do efetivo da PMPI influencia na diminuição da criminalidade. Para isso, a contenda se baseou em levantamento bibliográfico amplo sobre o efetivo, buscando subsídios junto a outras instituições policiais militares do Brasil, e no mundo

que já implantaram critérios de distribuição ou realizaram estudos acerca do assunto para melhorar/aprimorar suas ações. Durante os estudos verificamos que todos os autores discutem a importância de aplicar critérios técnicos e científicos para a definição e distribuição do efetivo policial

Dentre essas instituições, verificamos que integrantes da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) realizaram estudos a fim de subsidiar tecnicamente a formação de metodologia para definir critérios científicos na previsão e existência de efetivo permanente de policiais militares em cidades capixabas. De acordo com Carlos Palaoro, Capitão da PMES:

A definição e distribuição de efetivo policial é um dos pilares de empirismo e ausência de análises continuadas e sistematizadas, com um flagrante envolvimento de fatores movidos por trabalhos pautados em dados de aumento de criminalidade de forma simples, ou até afinidades e nuances de poder político por exemplo (Palaoro, 2013, p. 18).

Desse modo, entendemos que devido à complexidade do tema, a falta de dados e estudos mais aprofundados inviabiliza a definição de critérios técnicos para se estabelecer o efetivo policial. Nessa rota, Adriana Tomé, também Oficial da PMES, destaca o que é necessário enquanto parâmetro científico para alcançar bons índices de segurança.

Reforçar a importância de se instituir parâmetro científico para o dimensionamento de efetivo policial, assim como para a fixação de OME ao longo dos municípios que compõem o Estado Capixaba, de maneira a minimizar eventuais aspectos políticos ou subjetivos que possam advir, bem como implementar políticas públicas de Segurança no Espírito Santo (Tomé, 2017, p. 90).

Podemos ver que, tanto Carlos Palaoro (2013) quanto Adriana Tomé (2017) destacam, respectivamente, a falta de uma metodologia sistemática e a necessidade de estabelecer parâmetros científicos para reduzir influências políticas e subjetivas. A ideia central é que a decisão sobre o efetivo não pode ser baseada em empirismo ou em interesses políticos, mas sim em dados e estudos contínuos. Percebe-se a ausência de estudos aprofundados sobre o tema, além de um trabalho ainda incipiente em relação ao efetivo, tanto em seu aspecto quantitativo quanto na sua distribuição. Também é necessário considerar a

maximização desse efetivo, respeitando os direitos e garantias dos operadores, que, na maioria das vezes, trabalham além da carga horária regulamentar.

Diante dessa realidade, é importante destacar que a adoção de um paradigma científico fortalece e aprimora a ação do policiamento, pois o índice a ser considerado deve ser o da ciência e não apenas o da empiria.

Com estas observações, podemos verificar que fatores como o empirismo e os interesses políticos aparecem como empecilho para se estabelecer os parâmetros a serem aplicados pelas corporações policiais militares. A arte de realizar o policiamento deve ser concatenada com a presunção da utilidade de atendimento às demandas públicas. Willis (2013) também reforça essa abordagem científica, mencionando que o movimento baseado em evidências ajuda a melhorar a compreensão sobre como a polícia pode contribuir efetivamente para a segurança pública.

Em primeira instância, a ciência policial provavelmente poderia prestar mais atenção à arte policial para validar o que funciona e em que condições. Ao concentrar tanta energia em identificar os melhores meios para prevenir o crime, o movimento baseado em evidências melhorou a compreensão sobre como a polícia pode contribuir para a segurança pública (Willis, 2013, p. 6, tradução nossa).

Um outro exemplo importante para analisarmos o adensamento das informações foi o de observar na Polícia Militar do Paraná estudos sobre o tema em questão, tendo em vista que, de acordo com o autor, o efetivo da referida instituição se encontrava aquém do necessário para suprir as demandas de segurança pública no Estado. Durante este levantamento foi constatado pelos pesquisadores que para a implantação de melhorias na distribuição do efetivo da PMPR seriam encontradas dificuldades.

É tarefa difícil identificar um sistema de cálculo de efetivo aceito por todos para fixação de policiais militares no serviço específico de policiamento ostensivo. Cada organização policial militar, dependendo das características do ambiente urbano-rural, das características da população, e de outros fatores vinculantes do aumento da criminalidade, terá uma necessidade diferenciada de efetivo (Carstens; Periotto, 2010, p. 13).

A fixação de efetivo realmente é uma tarefa árdua, pois devem ser levados em consideração vários fatores que interferem na distribuição

e fixação do efetivo, como dito alhures, como violência, mecanismo funcional de cada instituição, geografia, dentre outras. Freitas (2011) ao falar sobre a importância do principal recurso para o funcionamento da Corporação Paranaense afirma que:

Enquanto o denominado “efetivo existente”, é o quantitativo de militares estaduais na ativa, ou seja, o efetivo PM que efetivamente está lotado e desenvolvendo suas atividades, administrativas (atividade-meio) ou operacionais (atividade-fim), portanto, diante da inexistência de um quantitativo PM ideal, o efetivo que pretendemos alcançar pelo cálculo que iremos propor, chegaremos à conclusão se há realmente déficit de pessoal em determinado município, pois atualmente é possível apenas afirmar que há uma grande lacuna de recursos humanos, um grande déficit de pessoal entre o quantitativo fixado em lei e o efetivo constante do relatório de pessoal, o efetivo que está realmente desenvolvendo suas atividades na Corporação e ainda apenas em sua totalidade no contexto de abrangência do Estado, jamais se pensando num efetivo ideal por localidade ou por município paranaense (Freitas, 2011, p. 11).

O autor faz uma referência à diferença dos termos “déficit” e “lacuna”, propondo um cálculo para verificar se há mesmo deficiência no quantitativo de policiais em atividade na corporação. Ainda segundo Freitas (2011, p. 37), “Cada Polícia Militar, dependendo das características do ambiente urbano ou rural, de fatores indicativos do aumento da criminalidade e das características da população, terá uma necessidade diferenciada de recursos humanos”. Segundo Kosloski (2009), a definição para a fixação do efetivo não pode se limitar apenas ao fator criminalidade:

Assim, considerar como critério para a fixação de efetivo policial-militar o índice de criminalidade é um engano, pois o crime está onde há riqueza; desta forma, o ser humano vendo facilidades e a pouca renda, migra para a ilicitude, abandonando, muitas vezes, seu emprego, na esperança de ganhos. A taxa de criminalidade não é uma medida que deve embasar a distribuição do efetivo, mas sim, uma forma de avaliar a prestimosidade do órgão de segurança, ou melhor, a eficiência da distribuição do efetivo, baseado nas variantes vetoriais, da Polícia Militar do Paraná (Kosloski, 2009, p. 76).

O estudo da Polícia Militar do Paraná, com a citação de Freitas (2011), revela a complexidade de determinar a quantidade ideal de efetivo, considerando fatores como o ambiente urbano-rural e a taxa de criminalidade. Essa visão é compartilhada por Kosloski (2009),

que argumenta que a criminalidade não pode ser o único critério para a distribuição do efetivo, uma vez que fatores econômicos e sociais também desempenham um papel crucial. Essa convergência sugere que, além da criminalidade, é necessário considerar a geografia, a densidade populacional, as características locais e outros elementos contextuais ao planejar a distribuição do efetivo.

Tanto os autores da PMES, como Carlos Palaoro (2013) e Adriana Tomé (2017), quanto os pesquisadores da PMPR, reconhecem a ausência de estudos aprofundados sobre a distribuição do efetivo e a necessidade de aplicar métodos científicos. Esse ponto de convergência destaca que a falta de dados concretos impede uma análise adequada da distribuição do efetivo e da maximização do pessoal disponível para as atividades de policiamento.

Kosloski (2009) diverge de outros autores ao questionar o uso da taxa de criminalidade como critério principal para a definição do efetivo policial. Segundo ele, a criminalidade não deve ser o fator determinante, pois pode estar mais relacionada à desigualdade socioeconômica do que à segurança em si. Ele sugere que o foco deve ser na eficiência da distribuição do efetivo, considerando outras variáveis. Outros autores, como Carstens e Periotto (2010), discutem a complexidade do cálculo do efetivo e reconhecem a importância de considerar a criminalidade, mas também destacam outros fatores como o contexto social, geográfico e econômico, alinhando-se mais com a visão de Freitas (2011) e Willis (2013).

Freitas (2011) faz uma distinção importante entre “déficit” e “lacuna” no efetivo, sugerindo que o problema não é apenas a quantidade insuficiente de policiais, mas também a distribuição ineficaz dentro das corporações. Propõe um cálculo mais detalhado para verificar o verdadeiro déficit de pessoal, considerando o efetivo que realmente está em atividade. Essa abordagem vai além da simples verificação de números e se concentra na funcionalidade do efetivo disponível.

Por outro lado, Carlos Palaoro (2013) não aborda essa distinção diretamente, mas sugere que o problema está relacionado com maior intensidade à falta de uma metodologia científica para alocar o efetivo, o que sugere uma abordagem mais teórica e voltada para a análise de dados de forma amplificada.

Os autores convergem em vários pontos, principalmente na necessidade de uma abordagem técnica e científica para a definição do efetivo policial, considerando variáveis contextuais (como geografia,

população, e fatores sociais) e a eliminação da influência de interesses políticos e subjetivos.

Sob outro enfoque, as principais discordâncias ocorrem na forma de abordar a criminalidade como critério para a alocação do efetivo e na compreensão das deficiências no efetivo (diferenciação entre “déficit” e “lacuna”). Kosloski (2009) propõe uma visão mais ampla, considerando fatores econômicos, enquanto Freitas (2011) apresenta um enfoque com maior detalhamento sobre o cálculo do efetivo, sem se limitar ao número de policiais, mas focando na distribuição funcional.

Essas observações demonstram que, embora todos os autores compartilhem uma visão comum de que a definição do efetivo policial deve ser mais técnica e científica, há diferentes abordagens quanto à aplicação desses princípios e à análise dos fatores que influenciam a distribuição do efetivo.

Sabemos que os índices de criminalidade apresentados pelos órgãos de segurança pública não são fidedignos. O que deve ser realizada é uma espécie de integração, como a do Sistema Único de Saúde (SUS), que registra os atendimentos médicos e as mortes em unidades de saúde pública; bem como, com os Institutos de Medicina Legal, que atuam nos casos de exames de lesões corporais, constatação de violência sexual e morte não natural, para melhor análise dos dados.

A complexidade das questões envolvendo a segurança pública exige uma abordagem equilibrada para a definição do efetivo policial, como apontado por Rodrigues e Fonseca (2008), taxas de criminalidade e o número de policiais disponíveis não podem ser os únicos critérios na alocação de efetivo, pois não refletem integralmente as necessidades reais de cada município. Para uma distribuição mais eficaz, é necessário integrar critérios objetivos, como a população dos municípios, com critérios subjetivos, que considerem as condições de segurança pública, os aspectos socioeconômicos, culturais e de infraestrutura de cada localidade.

Nesse sentido, a proposta de distribuição eficaz do efetivo da Polícia Militar do Piauí deve ser construída a partir de uma análise criteriosa desses elementos. Embora as referências legais forneçam a base normativa para a atuação da corporação, a aplicação dessas diretrizes precisa ser adaptada à realidade de cada município, considerando sua realidade demográfica e social, com o objetivo de atingir uma distribuição mais justa e eficaz do efetivo policial. Portanto, é essencial que a Polícia Militar do Piauí adote métodos

que contemplem tanto a quantidade de efetivo necessária quanto às peculiaridades de cada região, buscando alcançar resultados mais efetivos na preservação da ordem pública.

Diante do exposto, constatamos a necessidade de se estabelecer critérios de distribuição de efetivo, sendo a população dos municípios piauienses um parâmetro importantíssimo para podermos alcançar melhores resultados na preservação da ordem pública.

3 AS REFERÊNCIAS LEGAIS SOBRE O EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR DO PIAUÍ: UMA PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO EFICAZ

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, aferidos no ano de 2022, o Estado do Piauí possui uma área territorial de 251.755,481 km², com uma população estimada de 3.271.199 (três milhões duzentos e setenta e um mil e cento e noventa e nove) pessoas e densidade demográfica de 12,99 habitantes/km². Toda essa extensão e população são assistidas em termos de policiamento ostensivo por apenas 5.276 (cinco mil duzentos e setenta e seis) policiais militares ativos distribuídos nas OPMs da capital e interior do Estado, o que não é suficiente para atender a demanda da sociedade no tocante à segurança pública, pois se realizarmos um cálculo matemático simples dividindo a população pelo quantitativo do efetivo teremos o seguinte resultado: $3.271.199 \div 5.276 = 620.014$, ou seja, apenas 01 (um) PM para cada 620 (seiscentos e vinte) pessoas⁶. Não foi incluído nestes cálculos a população flutuante, sendo ainda maior a proporção de pessoas para cada policial militar (IBGE, 2022; Piauí, 2022).

Para entendermos como é feita a distribuição do efetivo da Polícia Militar do Piauí (PMPI) no território piauiense, fizemos um estudo da legislação vigente⁷, verificando que o efetivo foi fixado pela Lei nº 5.552, de 23 de março de 2006, em 9.888 (nove mil oitocentos e oitenta) policiais militares que são distribuídos por Postos e Graduações. Essa

⁶ Para fins de alocação de dados, consideramos o efetivo da Polícia Militar do Piauí até o ano de 2022.

⁷ A proposta considerou a legislação vigente referente ao ano de 2022, mas como existe uma atualização em tempos, a discussão referente ao parâmetro atual poderá ser realizada em um outro momento oportuno.

lei ordinária sofreu diversas alterações, readequando e aumentando o efetivo da PMPI nestes mais de 16 (dezesesseis) anos de sua aprovação (Piauí, 2006).

As sucessivas alterações legislativas modificaram o efetivo previsto na PMPI conforme se verifica na Lei Complementar nº 111, de 14 de julho de 2008, a qual fez a primeira alteração na lei de fixação de efetivo, transformando e criando unidades, aumentando o efetivo de 9.888 (nove mil oitocentos e oitenta) para 11.107 (onze mil cento e sete) policiais militares, em seguida, apenas um ano após a alteração da lei de efetivo, a Lei Complementar nº 137, de 23 de outubro de 2009, transformou outras unidades e aumentou o efetivo de 11.107 (onze mil cento e sete) para 11.149 (onze mil cento e quarenta e nove) policiais militares, com o acréscimo de 42 (quarenta e dois) Tenentes-Coronéis QOPM (Piauí, 2008; 2009).

Na sequência, a Lei Complementar nº 168, de 19 de maio de 2011, mais uma vez aumentou o efetivo de 11.149 (onze mil cento e quarenta e nove) para 11.366 (onze mil e trezentos e sessenta e seis) policiais militares. No entanto, a Lei nº 6.199, de 27 de março de 2012, criou e transformou órgãos de direção e execução sem aumentar o efetivo, que permaneceu em 11.366 (onze mil e trezentos e sessenta e seis) policiais militares, assim como a Lei nº 6.792, de 19 de abril de 2016, que alterou outras leis, criou órgãos e transformou unidades, extinguiu e unificou Quadros, e ainda criou o Posto de Major QEOPM, mantendo o mesmo quantitativo (Piauí, 2011; 2012a; 2016).

A Lei nº 7.342, de 20 de janeiro de 2020, transformou a 3ª Companhia do 8º Batalhão da Polícia Militar (8º BPM), localizado na cidade de Altos, no 21º Batalhão da Polícia Militar (21º BPM), criando apenas o Posto de 01 (um) Tenente-Coronel e de 01 (um) Major QOPM, onde o efetivo passou de 11.366 (onze mil e trezentos e sessenta e seis) para 11.367 (onze mil e trezentos e sessenta e sete) policiais militares, ou seja, desde o ano de 2011, não houve aumento real no efetivo da PMPI com estas alterações, somente uma redistribuição do quantitativo nos Postos e Graduações (Piauí, 2020).

Por último a Lei nº 7.774 de 04 de abril de 2022, alterou e transformou órgãos de direção e execução, criando novas Unidades Policiais (26º BPM, BPMRural e ROCAM), a Coordenadoria de Prevenção e Enfrentamento à Violência Doméstica “Patrulha Maria da Penha”, dentre outros, aumentando o efetivo para 11.399 (onze mil trezentos e noventa e nove) policiais militares (Piauí, 2022).

Após apresentarmos a hermenêutica dos dados técnicos, acreditamos, após uma inquirição robusta, que estas alterações deveriam vislumbrar uma readequação da estrutura policial militar para o acompanhamento do aumento populacional, crescimento da violência e da criminalidade, e fatores econômicos, no entanto, não verificamos estes parâmetros para justificar tais alterações, sendo constatado que o intuito das mudanças tinha a finalidade apenas de adequar a criação e transformação de novos órgãos para aumento de vagas para promoções dos policiais militares.

Percebemos que o efetivo existente é bem aquém do previsto legalmente, somente 5.276 (cinco mil duzentos e setenta e seis), e o quantitativo sofreu poucas mudanças nas últimas décadas, como a criação de cargos para a promoção de seu efetivo ou realizando concurso apenas para cobrir a deficiência de policiais que foram para reserva remunerada⁸.

Fica notório que o Estado do Piauí não usa nenhum critério constante em regramentos legais, nem mesmo o populacional para a fixação do seu efetivo militar. A falta de dotação orçamentária e de políticas públicas fazem com que o efetivo da Polícia Militar do Estado do Piauí fique sempre abaixo do mínimo necessário para desenvolver seu mister institucional de forma satisfatória.

A análise do efetivo policial no Estado do Piauí revela que a insuficiência de policiais resulta em sobrecarga de trabalho, forçando muitos profissionais a ultrapassarem a jornada de trabalho máxima prevista em lei. Essa realidade, que surge da falta de um número adequado de efetivo, prejudica tanto o bem-estar dos policiais quanto a qualidade do serviço prestado à população. Assim, é fundamental que, ao definir o efetivo necessário, também se reconsidere a jornada de trabalho, garantindo que as condições de trabalho respeitem as limitações legais e proporcionem um equilíbrio entre a demanda por segurança pública e os direitos dos profissionais.

8 A condição de estar na reserva remunerada equivale à aposentadoria do policial militar.

4 A JORNADA DE TRABALHO MÁXIMA DEFINIDA NA LEGISLAÇÃO: ALGUNS ASPECTOS A SEREM (RE) CONSIDERADOS

A missão constitucional das polícias militares dos estados, conforme citado anteriormente, se materializa principalmente na preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo diário ininterrupto, realizado pelos policiais militares distribuídos nas diversas OPMs, os quais cumprem uma jornada de trabalho para a garantia da paz social.

Destacamos que a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), em 10 de dezembro 1948, em seu art. 24º, que: “[t]oda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas” (ONU, 1948). O Brasil aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado conforme Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992, o qual dispõe que de acordo com o artigo 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa a condições de trabalho justas e favoráveis. Isso inclui o descanso, o lazer, a limitação razoável da jornada de trabalho, férias periódicas remuneradas e a remuneração de trabalhadores feridos (Brasil, 2022).

Nesse contexto, no âmbito da Polícia Militar do Estado do Piauí, a Portaria nº 409 de 11/06/2012, publicada no BCG nº 111/2012, aprovou as normas para regulamentação da jornada de trabalho e as determinações para o emprego da tropa nas escalas de serviços, e estabeleceu o seguinte:

Art. 13. Fica estabelecida no âmbito da Polícia Militar do Estado do Piauí a jornada máxima de trabalho semanal de 44 (quarenta e quatro) horas.

Parágrafo único - A jornada mínima de trabalho para o serviço operacional fica estabelecida através da relação de 01(um) turno trabalhado para 03(três) turnos correspondentes de folga.

Art. 14. As cargas horárias de serviço operacional, adequar-se-ão às atividades operacionais de acordo com suas especificidades, ficando exclusivamente a cargo dos Comandantes de OPM a elaboração, o controle e o emprego de Oficiais e Praças nas escalas de serviço de seus respectivos efetivos. (Piauí, s.p, 2012b).

Com a implantação da jornada máxima de trabalho de 44 (quarenta e quatro) horas semanais no âmbito da PMPI, verificou-se a preocupação da instituição militar com o estabelecimento de condições de trabalho mais justas, respeitando o tempo necessário de descanso do policial militar. Assim, tornou-se notório que a norma estabeleceu uma jornada mínima, a fim de não prejudicar a prestação dos serviços de segurança pública à população, dividindo em turnos de trabalho, conforme disposto no art. 15 da citada Portaria:

Art. 15. A jornada mínima de trabalho para o serviço operacional fica estabelecida através da relação entre as seguintes cargas horárias referentes aos turnos de trabalho e suas respectivas folgas, que deverão ser empregadas de acordo com as especificidades funcionais:

I – Turno de 06 (seis) horas máximas de trabalho ininterrupto para 18 (dezoito) horas de folga;

II – Turno de 08 (oito) horas máximas de trabalho ininterrupto para 24 (vinte e quatro) horas de folga;

III – Turno de 12 (doze) horas máximas de trabalho ininterrupto para 36 (trinta e seis) horas de folga;

III – Turno de 24 (vinte e quatro) horas máximas de trabalho ininterrupto para 72 (setenta e duas) horas de folga.” (Piauí, s.p, 2012b).

A Lei nº 6.467 de 19 de dezembro de 2013, alterou a Lei nº 3.808, de 16 de julho de 1981, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares do Estado do Piauí, estabelecendo a jornada de trabalho de 44 (quarenta e quatro) horas semanais para os militares do Estado do Piauí no efetivo exercício das atribuições próprias do cargo, legislando sobre o tema tratado apenas administrativamente pela Corporação através da Portaria nº 409/2012, dando amparo legal aos direitos dos policiais militares no tocante à carga horária de trabalho e resguardando a instituição no cumprimento de suas atribuições legais (Piauí, 2013; 2012b).

Diante desses ordenamentos jurídicos e considerando a profissão policial militar, vislumbramos a necessidade de se demonstrar que a observância da jornada máxima de trabalho semanal dos policiais militares, não apenas garante o respeito a estes operadores de segurança, como sujeito de direitos, mas garante a melhoria da prestação de serviço ao cidadão, bem como reflete na diminuição de casos de denúncias contra policiais e possíveis erros decorrentes do serviço policial militar, trazendo benefícios para a própria instituição policial militar.

Um erro recorrente e frequentemente observado na atuação policial é o atendimento às ocorrências de violência doméstica. É evidente que, quando o policial possui uma jornada de trabalho equilibrada com períodos adequados de descanso, ele consegue realizar um atendimento satisfatório e humanizado, tanto para as vítimas quanto para os agressores, respeitando seus direitos. No entanto, quando a jornada de trabalho não é equilibrada com o descanso necessário, o policial pode se encontrar em uma situação de alto estresse, o que pode prejudicar o desfecho da ocorrência. Esse contexto remete à importância de um conjunto de estratégias e treinamentos, como os cursos de capacitação oferecidos pelas instituições policiais, que permitem ao policial alinhar teoria e prática operacional, especialmente em casos de violência doméstica.

Se a prisão for praticada com o propósito de dissuadir a reincidência entre infratores de violência doméstica, a pesquisa mostrou que ela não está atingindo seu objetivo de forma universal e consistente. A força da dissuasão pode variar de acordo com a natureza da infração [...] **Crimes que são economicamente motivados ou exigem planejamento intenso parecem ser mais receptivos à dissuasão do que “crimes não econômicos em geral e crimes envolvendo o uso impulsivo e explosivo de violência típicos em agressões de violência doméstica** (Melton, p. 10, 1999, tradução nossa, negrito nosso).

Assim, conforme a definição dos dispositivos legais elencados acima, não podemos deixar de observar estas regulamentações no momento de determinar os fatores que deverão estabelecer o efetivo que será empregado em cada OPM, bem como sua condição regulamentar de descanso, pois a PMPI, influenciada pelo aumento da demanda por segurança e pressões por parte da sociedade, não assegura a observância da jornada de trabalho da maioria dos policiais militares lotados nas OPMs do interior do Estado no momento da distribuição do seu efetivo.

Descobrimos com este estudo, que a distribuição do efetivo policial militar das *Coirmãs* analisadas também não segue um padrão ou norma específica, não havendo nem mesmo uma relação entre o número de habitantes e o quantitativo de policiais militares, ou qualquer outro critério.

Observamos que alguns estudiosos empregam a própria reorganização da instituição com a readequação das funções de seu quadro dentro da unidade, como bem explanam Rodrigues e Fonseca

(2008), que sugeriram o emprego dos policiais militares da atividade-meio na atividade-fim, substituindo-os com pessoal civil nos serviços administrativos.

Verificamos que outros pesquisadores destacam a dificuldade de se estabelecer um cálculo específico frente às mais diversas variáveis que influenciam na fixação do efetivo.

Neste diapasão, Carstens e Periotto (2010), afirmaram ser difícil estabelecer um sistema de cálculo e propõem a adequação do “sistema por tipo de policiamento”, com o recompletamento dos quadros organizacionais dos batalhões.

Alguns estudiosos combinam alguns critérios consignando mais de uma variável para fixação do efetivo, aliado a uma metodologia de emprego de estudos sociais desatrelados de apegos políticos, como assevera Palaoro (2013), que indicou a construção de uma diretriz formal, uma metodologia que inclua critérios sociais, dentre eles os geográficos, populacionais e econômicos, e critérios institucionais formais, como a gestão inteligente com economia de recursos e o marketing institucional.

Confirmando a proposta citada acima, Tomé (2017) recomendou a necessidade de se instituir parâmetro científico para o dimensionamento de efetivo policial, assim como para a fixação de OME ao longo dos municípios que compõem o Estado Capixaba, de maneira a minimizar eventuais aspectos políticos ou subjetivos que possam advir, priorizando o policiamento ostensivo ordinário.

Constatamos que a maior parte dos autores estudados aponta como principal critério para definição de efetivo ideal para a segurança pública o fator populacional, mesmo aqueles que apresentaram fórmulas, e a observação de índices criminais, destacando ainda a importância de uma diretriz legal, sem interferências políticas.

Nessa jornada de pesquisa bibliográfica verificamos que os teóricos consideraram apenas os aspectos objetivos e quantitativos, não levando em conta o elemento subjetivo dos operadores de segurança pública, suas fragilidades emocionais, suas férias, carga de trabalho, etc.

Desta forma, para estabelecer uma diretriz formal, sugerimos que na Polícia Militar do Piauí sejam considerados o quantitativo populacional e a jornada de trabalho do policial militar, para equalizar de forma mais humanizada o serviço policial, respeitando os direitos de seus operadores.

A escolha desses critérios se deu em razão de que grande parte dos municípios piauienses se encontram nas faixas populacionais menores propostas no presente artigo, e é onde percebemos que há um déficit do efetivo da Corporação, por outro lado, os demais municípios com faixa populacional maior já são dotados de unidades ou subunidades, e é onde se concentram os maiores índices de criminalidade no Estado.

Os municípios com maior população podem receber reforços advindos dos grandes comandos da Corporação, quando os índices de violência mostrarem-se acima da normalidade em determinado período, porém, a realidade dos municípios menores é que eles não possuem sequer um efetivo mínimo, ficando dependente de fatores atípicos para obterem reforços na segurança, o que geralmente ocorre somente em períodos festivos, daí a importância da fixação de um efetivo mínimo com base no aspecto populacional observando a qualidade de vida do operador de segurança considerando também a jornada máxima de trabalho estabelecida na PMPI.

Para o critério populacional propomos a divisão dos municípios piauienses por faixas populacionais, sendo que para os municípios com até 5.000 (cinco mil) habitantes, que corresponde a 77 (setenta e sete) dos municípios piauienses, será necessário o efetivo de 15 (quinze) policiais militares para a composição de 01 (uma) guarnição por dia; para municípios que tenham acima de 5.000 (cinco mil) e até 10.000 (dez mil) habitantes, que corresponde a 83 (oitenta e três) municípios, será necessário o efetivo de 27 (vinte e sete) policiais militares para a composição de 02 (duas) guarnições por dia; para municípios que tenham acima de 10.000 (dez mil) e até 20.000 (vinte mil) habitantes, que corresponde a 37 (trinta e sete) municípios, será necessário o efetivo de 40 (quarenta) policiais militares para a composição de 03 (três) guarnições por dia; e para municípios que tenham acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, que corresponde a 27 (vinte e sete) dos municípios piauienses, deverá ser sede de Unidade ou Subunidade, contando com um efetivo maior.

Quanto à jornada de trabalho, deve-se observar o disposto na Portaria nº 409, de 11/06/2012, a qual estabelece para o turno de 24 (vinte e quatro) horas máximas de trabalho ininterrupto o correspondente a 72 (setenta e duas) horas de folga, sendo necessário para a realização do serviço operacional em escala de 24x72h (vinte e quatro por setenta e dois), uma guarnição composta por: 01 (um) Comandante; 01 (um) Motorista e 01 (um) Patrulheiro (03 PMs diários) (Piauí, 2012b).

Ressaltamos ainda, que o policial militar por diversas vezes em seu momento de folga é convocado para reforço em policiamentos extras, é intimado para comparecer aos quartéis e em audiências judiciais, além de outras escalas e reuniões. Esse emaranhado de informações tácitas é de suma importância e requer uma outra análise robusta. Dado a nossa delimitação temática, não exploraremos essas informações, mas a julgamos triviais para levar qualidade ao atendimento da população piauiense.

Por fim, advogaremos ainda que em um Grupamento Policial Militar (GPM), para atender ao turno anteriormente mencionado, será necessário o efetivo de 12 (doze) policiais militares para a composição de 04 (quatro) guarnições, acrescido do Comandante do GPM e 02 (dois) PMs, para suprir as possíveis substituições decorrentes de afastamentos, totalizando em 15 (quinze) policiais militares para a composição mínima de um GPM em que o município tenha até 5.000 (cinco mil) habitantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Polícia Militar do Piauí tem investido mais em tecnologia para melhorar o atendimento à população, no entanto, a implantação de sistemas necessita de pessoal qualificado para operá-los, e ainda do policial militar nas ruas, para realizar o policiamento ostensivo. O número diminuto de policiais, tanto na previsão legal, que aponta 11.399 (onze mil e trezentos e noventa e nove) policiais militares, quanto no quantitativo existente de 5.276 (cinco mil duzentos e setenta e seis), não corresponde ao necessário para as ações de policiamento nos 224 (duzentos e vinte e quatro) municípios piauienses.

Tendo em vista que a distribuição do efetivo policial militar no estado do Piauí não está definida por critérios que deveriam ser observados quando da elaboração da legislação pertinente, faz-se necessário o levantamento das variáveis que servem como indicativo das necessidades dos municípios no tocante à segurança pública, como a população, índices de criminalidade, economia, violência doméstica, entre outros, respeitando ainda, a jornada máxima de trabalho do policial militar.

Após a definição desses critérios, é imprescindível a apresentação de uma proposta legislativa que estabeleça parâmetros formais para a distribuição do efetivo policial militar que atenda às necessidades da população em cada município piauiense.

Para a realidade piauiense, sugerimos o critério populacional distribuído em faixas, ajustado conforme a jornada de trabalho do policial militar como indicamos, alinhado a critérios subjetivos, sobretudo na proteção da dignidade humana encravada em nossa legislação, tais como, jornada de trabalho, proteção à saúde, em especial a saúde mental.

Desta forma, conforme a proposta explanada, a distribuição do efetivo com base nas faixas populacionais dos municípios é a mais adequada, pois 208 (duzentos e oito) dos 224 (duzentos e vinte e quatro) municípios, ou seja, a maioria dos municípios piauienses se encontra na faixa de até 30.000 (trinta mil) habitantes, conforme demonstrado neste trabalho.

Assim, é imprescindível que o legislador ao fixar o efetivo mínimo observe o quantitativo mínimo de 15 (quinze) policiais militares para um GPM com até 5.000 (cinco) mil municípios sob sua circunscrição, para atender as demandas daquele lugar. A partir do quantitativo proposto por cada faixa populacional, é possível alcançar o efetivo mínimo necessário para a atuação operacional da Polícia Militar.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Dispõe sobre o texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

CARSTENS, P. S. L.; PERIOTTO, Á. J. **Efetivo Policial Militar: paradigmas e proposta metodológica para cálculo de necessidades.** Artigo. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14399366-Efetivo-policial-militar-paradigmas-e-proposta-metodologica-para-calculo-de-necessidades.html>. Acesso em: 17 out. 2021.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2024: retrato dos municípios brasileiros.** Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031>. Acesso em: 23 mar. 2025.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. ed. 3. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

FREITAS, G. de. **Proposta de cálculo para fixação de efetivo policial militar por município no estado do Paraná**. 2011. Monografia [Programa de Pós-graduação em Gestão Pública] Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Economia. **Cidades e Estados**. Piauí: IBGE, 2022 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pi.html>. Acesso em: 23 mar. 2025.

KOSLOSKI, D. **A quantidade de policiais-militares do Paraná em relação à população: Implicações quanto à criminalidade**. Monografia. [Programa de Pós-Graduação Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais com Especialização em Planejamento Controle da Segurança Pública]. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MELTON, H. C. Police Response to Domestic Violence. **Journal of Offender Rehabilitation**, v. 29, 1999. p. 1-21. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/police-response-domestic-violence-0> . Acesso: 07 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Genebra, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 24 fev. 2022.

PALAORO, C. J. L. **Estudo sobre o critério de previsão e distribuição de efetivo policial militar para a cidade de Guarapari/ES**. Monografia [Pós-graduação no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais] Faculdade Brasileira, Vitória, 2013.

PIAUI. **Lei nº 5.552, de 23 de março de 2006**. Fixa o efetivo da Polícia Militar do Piauí, modifica o art. 17 da Lei nº 3.936, de 03 de julho de 1984 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 54 de 23 de março de 2006, p. 6-7. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. **Lei Complementar nº 111, de 14 de julho de 2008**. Dispõe sobre a transformação e criação na Estrutura Organizacional da Polícia Militar do Piauí dos órgãos de execução que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 131 de 14 de julho de

Piauí 2008, p. 4-6. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. **Lei Complementar nº 137, de 23 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a transformação na Estrutura Organizacional da Polícia Militar do Piauí dos órgãos de execução que especifica e dá outras providências. Diário

Oficial do Estado do Piauí nº 199 de 23 de outubro de 2009, p.5. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. Lei Complementar nº 168, de 19 de maio de 2011. Dispõe sobre a criação e transformação na Estrutura Organizacional da Polícia Militar do Piauí dos órgãos de direção e execução que especifica e altera a Lei nº 3.808, de 16 de julho de 1981, a Lei nº 5.378, de 10 de fevereiro de 2004; a Lei Complementar nº 68, de 22 de março de 2006; a Lei Complementar nº 5.552, de 23 de março de 2006, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 94 de 19 de maio de 2011, p. 3-4. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. Lei nº 6.199, de 27 de março de 2012. Dispõe sobre a criação e transformação na Estrutura Organizacional da Polícia Militar do Piauí dos órgãos de direção e execução que especifica e altera a Lei nº 3.808, de 16 de julho de 1981, a Lei nº 5.378, de 10 de fevereiro de 2004; a Lei nº 5.552, de 23 de março de 2006; a Lei Complementar nº 168, de 19 de maio de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 59 de 27 de março de 2012 a, p. 3-4. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. Lei nº 6.467, de 19 de dezembro de 2013. Altera a Lei nº 3.808, de 16 de julho de 1981, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares do Estado do Piauí. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 243, de 20/12/2013, p.13. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. Lei nº 6.792, de 19 de abril de 2016. Altera dispositivos da Lei nº 3.529, de 20 de outubro de 1977, da Lei nº 6.199, de 27 de março de 2012, da Lei nº 5.468, de 18 de julho de 2005, da Lei nº 5.552, de 23 de março de 2006, da Lei 5.378, de 10 de fevereiro de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 73 de 19 de abril de 2016, p. 1-6. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. Lei nº 7.342, de 20 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a transformação na Estrutura Organizacional da Polícia Militar do Piauí do órgão de execução que especifica e altera o item I do Anexo único da Lei nº 5.552, de 23 de março de 2006, e o Anexo X da Lei nº 5.378, de 10 de fevereiro de 2004. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 13 de 20 de janeiro de 2020, p. 1-2. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PIAUI. Lei nº 7.774, de 04 de abril de 2022. Altera Lei nº 3.529, de 20 de outubro de 1977 (Lei de Organização Básica da Polícia Militar), a Lei nº 5.378, de 10 de fevereiro de 2004 (Código de Vencimentos da Polícia Militar), a Lei nº 5.403, de 14 de julho de 2004 (Cria a Corregedoria da PMPI), a Lei nº 5.457, de 30 de junho de 2005 (Cria a Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos), a Lei nº 5.552, de 23 de março de 2006 (Fixa o efetivo da PMPI), a Lei nº 5.646, de 12 de abril de 2007 (Transforma o BPTran em BPRE), a Lei Complementar nº 111, de 14 de julho de 2008 (Transformação

e criação na Estrutura Organizacional).a Lei nº 6.792, de 19 abril de 2016 (Altera a LOB) e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Piauí nº 65 de 04 de abril de 2022, p. 8-15. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php>. Acesso em: 15 abr. 2022.

PIAUÍ. Portaria nº 409, de 11 de junho de 2012. Aprova as normas para regulamentação da jornada de trabalho e as determinações para o emprego da tropa nas escalas de serviços no âmbito da Polícia Militar do Estado do Piauí. Boletim Geral da Polícia Militar do Piauí nº 111, de 15/06/2012 b, p. 10-15. Disponível em: <http://bcg.pm.pi.gov.br/bcgnew/boletimenu/boletimenu.php>. Acesso em: 04 fev. 2022.

PIAUÍ. Sistema Integrado de Controle Administrativo da Polícia Militar do Piauí (SICAD/PMPI). Disponível em: <http://sistemas.pm.pi.gov.br/sicad/btls/relatorio>. Acesso em: 24 out. 2022.

RODRIGUES, É. A.; FONSECA, J. A. Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais. **O Alferes**. Belo Horizonte, v. 23, n. 63, p. 11-34, jan./jun. 2008.

TOMÉ, A. B. Análise da metodologia de distribuição espacial de efetivo com base no estudo desenvolvido pela Polícia Militar do Espírito Santo e o Instituto Jones dos Santos Neves. Monografia [Pós-graduação no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMES] Cariacica, 2017.

WILLIS, J. J. Improving Police: What's Craft Got to Do with It? **Police**, Washington, n. 16, 2013. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/improving-police-whats-craft-got-do-it> Acesso: 07 jan. 2025.

Data da submissão: 28/02/2023.

Data da aprovação: 22/04/2025.

Policimento Ambiental e os Impactos na Redução dos Índices Criminais no Parque Nacional da Tijuca

Environmental Policing and Impacts on Reduction Criminal Rates in Tijuca National Park

Everton de Oliveira da Silva⁹

RESUMO

Criado em 1961, o Parque Nacional da Tijuca é uma das mais importantes unidades de conservação brasileira, possui relevância ecológica e hídrica para a cidade do Rio de Janeiro, é o parque nacional mais visitado no Brasil. As características da vasta biodiversidade e a oferta de atrativos naturais e culturais, como o Cristo Redentor, tornam o parque um dos principais equipamentos turísticos na cidade do Rio de Janeiro. Nos últimos anos, o parque foi alvo constante de ataques violentos aos visitantes, atingindo seu ápice em 2017, com mais de 500 vítimas. Através da amostragem não probabilística, observou-se a sensação de segurança a partir do policiamento ambiental nas trilhas. Esta foi a principal estratégia implementada pela Secretaria de Estado de Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro – SEPM para mitigar os índices criminais nas trilhas do parque.

Palavras-chave: segurança pública; Parque Nacional da Tijuca; turista; crime.

ABSTRACT

Created in 1961, Tijuca National Park is one of the most important Brazilian conservation units, has ecological and water relevance for the city of Rio de Janeiro, is the most visited national park in Brazil.

⁹ Doutorando em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense. Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ (2022). Graduado em Turismo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ (2018) e graduado em Gestão de Turismo pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET (2016). Desenvolve pesquisas na área da sociologia urbana com foco nos impactos da violência urbana nas áreas protegidas, em especial Unidades de Conservação. Atuou como Tutor presencial no curso de Gestão de Turismo no CEFET/RJ no consórcio CEDERJ. Estuda sobre a violência urbana e os impactos para o desenvolvimento do turismo na região metropolitana do Rio de Janeiro. Desenvolve projetos de educação ambiental com crianças e adolescentes no Parque Estadual da Serra da Concórdia no município de Valença. E-mail: dasilvaco@outlook.com.

The characteristics of the vast biodiversity and the offer of natural and cultural attractions, such as Christ the Redeemer, make the park one of the main tourist attractions in the city of Rio de Janeiro. In recent years, the park has been the constant target of violent attacks on visitors, peaking in 2017, with more than 500 victims. Through non-probabilistic sampling, the feeling of safety was observed from environmental policing on the trails. This was the main strategy implemented by the State Secretariat of Military Police of the state of Rio de Janeiro - SEPM to mitigate criminal rates on the trails of the park.

Keywords: Public Security; Tijuca National Park; tourist; crime.

1 INTRODUÇÃO

O Parque Nacional da Tijuca (PNT)¹⁰ está entre os mais importantes parques nacionais do Brasil, possui grande importância ecológica e hídrica para a cidade do Rio de Janeiro. As características da vasta biodiversidade e a grande oferta de atrações naturais e culturais tornam o PNT um grande atrativo para quem visita a cidade, além disso, inúmeros habitantes locais fazem uso constante das áreas do parque para a prática de lazer. Localizado no município do Rio de Janeiro, é a unidade mais visitada do Brasil, tendo recebido 3,3 milhões e 3,2 milhões de visitantes em 2016 e 2017, respectivamente, se destacando como principal atrativo turístico na cidade do Rio de Janeiro nos anos de 2020 e 2021 (ICMBIO, 2022).

A visitação em parques nacionais tem crescido a cada ano, parte desta demanda é de turistas domésticos e internacionais, sendo a outra parte complementada por moradores do entorno das Unidades de Conservação (UCs) conforme apontam os registros do órgão ambiental responsável pela gestão destas áreas, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)¹¹. Este órgão é responsável por manejar 335 Unidades de Conservação, que abrangem cerca de 78 milhões de hectares terrestres e 89 milhões de hectares marinhos (Souza; Simões, 2018).

¹⁰ O Parque Nacional da Tijuca é uma Unidade de Conservação definida pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e caracteriza os parques como Unidades de Proteção Integral.

¹¹ O ICMBio é uma autarquia federal criada pela Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007. É vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Com diversos atrativos naturais e culturais presentes, o PNT está dividido em quatro setores: Floresta da Tijuca, Serra da Carioca, Pedra da Gávea e Pretos Forros/ Covanca. Entre os atrativos destacam-se o Corcovado com a ilustre presença do Cristo Redentor, uma das Sete Maravilhas do Mundo Moderno, a Vista Chinesa, o Mirante e o Heliporto Dona Marta, a Pedra da Gávea, a Pedra Bonita e a pista de voo livre, o Pico da Tijuca (ponto mais alto do PNT) e o Mirante do Excelsior. Alguns destes atrativos possuem trilhas para o seu acesso, como a Trilha da Pedra da Gávea, Trilha do Parque Lage-Corcovado (Cristo Redentor), Trilha do Pico da Tijuca e Trilha do Excelsior, dentre eles, há um atrativo em especial que representa a simbologia do imaginário turístico carioca, o Cristo Redentor.

Assim, com base no entendimento de que o imaginário é constituído pelas motivações criadas a partir dos sentimentos, desejos e necessidades dos turistas (Gastal, 2005), pode-se inferir que a atração do Complexo do Corcovado para estes estrangeiros se justifica, principalmente pelo fato de a estátua do Cristo Redentor ser o “símbolo” da cidade do Rio de Janeiro e do país e pela experiência que tende a proporcionar pela perspectiva panorâmica de observação da cidade e da natureza exuberante circundante (Irving et al., 2012, p. 473).

Anterior à criação do Parque Nacional da Tijuca, o Cristo Redentor foi concebido para ser um atrativo. É possível perceber que no início do século 20, buscava-se criar um atrativo turístico e que, após a criação do PNT, ampliou-se a visitação turística na região do maciço da Tijuca, fortalecendo a conservação ambiental atrelada à proteção dos mananciais de água e encostas. De acordo com Irving et al. (2012, p. 472), 40% dos turistas domésticos e 42% dos turistas estrangeiros que visitaram o monumento o fizeram por “considerarem o símbolo do Rio de Janeiro”.

Além dos benefícios ambientais, diversos benefícios sociais são absorvidos pela sociedade fluminense e seus turistas. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)¹² estabelece o objetivo dos Parques Nacionais, em seu artigo 11°.

¹² Lei n° 9.985, de 12 de julho de 2000.

O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Brasil, 2000).

O PNT por meio de seu Plano de Manejo¹³, buscando promover o uso público na UC, permite a prática de inúmeras atividades de lazer, tais como: caminhadas e corridas em trilhas, rapel, escalada, ciclismo, voo livre, banho de cachoeiras, contemplação da fauna e flora, prática de skate, observação de aves, educação ambiental, piqueniques, churrascos, entre outros (ICMBIO, 2022).

Nos últimos anos o Parque Nacional da Tijuca tem sido alvo constante de matérias jornalísticas negativas (Siqueira, 2012), diversos crimes de roubo, ameaça e agressão contra visitantes foram noticiados¹⁴. Em 2017 a taxa criminal atingiu seu ápice com mais de 500 vítimas, entre elas turistas domésticos e internacionais, assim como moradores da cidade, que se tornaram alvos de ações criminosas nas trilhas, em especial a trilha do Parque Lage – Corcovado¹⁵, que se tornou o principal local de ação destes criminosos.

O objetivo geral deste trabalho é analisar os impactos do policiamento ambiental no interior do Parque Nacional da Tijuca. Em paralelo, este trabalho visa identificar fatores que tenham contribuído para o aumento da violência no Parque Nacional da Tijuca. Propõe-se identificar o perfil dos visitantes que se tornaram vítimas de crimes no parque, bem como as áreas sensíveis às ações delituosas, os tipos de crimes cometidos contra os visitantes da UC e descrever a atuação policial empregada no parque, assim como a percepção de segurança dos entrevistados.

¹³ De acordo com a Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o SNUC, o Plano de Manejo é um documento técnico que versa sobre as zonas do parque, incluindo a zona de amortecimento, e estabelece as normas internas da Unidade de Conservação.

¹⁴ Em 27/02/2012, Elenice Bottari noticiou no Jornal O Globo que 36 pessoas haviam sido assaltadas no interior do PNT.

¹⁵ Em 04/04/2017, o jornal O Globo noticiou que um grupo de 07 pessoas, sendo 04 turistas americanos haviam sido “atacados” na Trilha do Parque Lage – Corcovado.

Para entender o aumento da taxa criminal em 2017 no PNT e a consequente redução de mais de 60% no primeiro ano de atuação do Comando de Polícia Ambiental (CPAm), foi de suma importância analisar os indicadores criminais no estado e na região metropolitana e as consequentes externalidades para o Parque Nacional da Tijuca. O CPAm é um comando intermediário subordinado a Secretaria de Estado de Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro – SEPM, possui atuação em todo o estado do Rio de Janeiro, no que tange ao combate aos crimes ambientais e ao policiamento ostensivo nas diversas unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro, atuando em conjunto com diversos órgãos federais, estaduais e municipais.

2 METODOLOGIA

Este trabalho foi construído através da minha observação acadêmica e experiência profissional ao longo dos anos atuando na área ambiental, onde por diversas vezes foram presenciados relatos de vítimas de crimes praticados no interior do Parque Nacional da Tijuca. Desenvolvido através de pesquisa exploratória, com a coleta de dados para amostragem não probabilística. Os dados primários foram coletados através de formulário com abordagem quantitativa e qualitativa. Foram aplicados formulários semiestruturados a 240 visitantes, visando identificar o perfil socioeconômico, as entrevistas foram realizadas sem a identificação dos entrevistados, e foram aplicados em 02 etapas, a primeira etapa de janeiro a março de 2020, e a segunda, disponibilizada *online*, entre setembro de 2020 e dezembro de 2021. Tal divisão e lapso temporal na pesquisa, se justificam devido ao evento da pandemia de COVID-19 e o fechamento dos parques nacionais no Brasil.

A coleta de dados secundários foi realizada junto aos órgãos de segurança pública, Instituto de Segurança Pública (ISP), Delegacia de Atendimento ao Turista (DEAT), Secretaria de Estado de Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (SEPM), Batalhão de Policiamento Turístico (BPTur) e Comando de Polícia Ambiental (CPAm).

No *site* do ISP foram extraídos dados de dois sistemas distintos, ISPGEO e GerencialWeb. No ICMBio, foi realizada solicitação de acesso aos dados por meio do SISBIO, e acesso ao sistema ArcGis. Na

SEPM os dados foram solicitados via Lei de Acesso à Informação¹⁶ e o Decreto Estadual n° 43.597, de 16 de maio de 2012.

3 O PNT E A VIOLÊNCIA

O desenvolvimento de ações violentas no interior das UCs denota um grande desafio aos gestores destas áreas protegidas. O crescimento e a evolução das áreas urbanas estão diretamente relacionados aos “problemas de ordem social e habitacional, valores culturais e arquitetônicos” (Peixoto et al., 2008, p. 9). Os Parques Nacionais possuem diversos objetivos básicos: a preservação dos ecossistemas naturais, o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, recreação e turismo ecológico (Czapski, 1998).

Conforme apontam os indicadores criminais dos municípios fluminenses, o município carioca¹⁷ se destaca por possuir considerável inclinação ascendente nos indicadores de mensuração dos mais diversos crimes. Tais indicadores têm acompanhado o crescimento populacional na última década. Categoricamente os crimes de roubo¹⁸, furto¹⁹ e ameaça²⁰, previstos no Código Penal Brasileiro²¹, tiveram considerável crescimento na cidade do Rio de Janeiro, com impactos negativos para a comunidade turística e para os visitantes do PNT (Siqueira, 2012).

Nos últimos 10 anos, alguns pesquisadores correlacionaram as questões social, econômica, ambiental e de segurança pública como fatores determinantes para a percepção dos níveis de violência e “medo social” (Tomé, 2013). Conforme dados fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) do estado do Rio de Janeiro, é possível observar que o escalonamento da violência foi maior na região metropolitana

¹⁶ Lei Federal n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.

¹⁷ Gentílico dado aos moradores da cidade do Rio de Janeiro.

¹⁸ Art. 157 - Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência: Pena - reclusão, de quatro a dez anos, e multa.

¹⁹ Art. 155 - Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

²⁰ Art. 147 - Ameaçar alguém, por palavra, escrito ou gesto, ou qualquer outro meio simbólico, de causar-lhe mal injusto e grave: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa.

²¹ Decreto-Lei n° 2.848, de 07 de dezembro de 1940.

do estado. O roubo a transeunte, por ser um crime essencialmente patrimonial, com a obtenção de pequenos bens e/ou dinheiro, é o crime mais registrado no estado e na região metropolitana, bem como no interior do PNT (ISP, 2022).

Levantamentos estatísticos denotam a relação direta da violência com o turismo e os impactos negativos para a visitação do PNT, bem como para a economia local. No que tange à visitação dos cartões postais inseridos no parque, especialmente o Cristo Redentor, foram identificadas as áreas de atuação em relação aos crimes de roubo, agressão e ameaça, sofridos pelos visitantes, algumas trilhas foram identificadas como áreas sensíveis, sujeitas à maior incidência de ataques criminosos aos visitantes, estabelecendo um impacto direto nestes atrativos.

Realizar a comparação estatística do número de vítimas foi fundamental para entender a repercussão entre os turistas domésticos e internacionais, profissionais do *trade* turístico, colaboradores do PNT, visitantes locais e moradores da região. Identificar a experiência negativa foi importante também para entender como esta pode se tornar fator limitante para uma futura visita à cidade do Rio de Janeiro e ao PNT.

4 AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPS) E O PNT

Com a chegada em 2007 do novo governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, alinhado ao governo federal da época, e com a cidade do Rio de Janeiro recebendo a partir de 2007 grandes eventos internacionais, como o Pan Americano, naquele mesmo ano, a Copa do Mundo de Futebol da FIFA, em 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão, em 2016, a segurança passou a ser uma grande preocupação para as autoridades nacionais e internacionais. O questionamento se o Estado conseguiria assegurar a segurança dos jogos e participantes durante o período desses eventos era recorrente (Burlamaqui; Gomes, 2016).

Para o governador Sérgio Cabral, o problema da violência no estado do Rio de Janeiro era provocado por quadrilhas de tráfico de drogas por domínio de “território”, este localizado em favelas (Burlamaqui; Gomes, 2016). Durante sua gestão, o governador Sérgio Cabral deu luz à agenda da segurança pública que propunha algumas ações de políticas públicas a serem desenvolvidas, entre as quais:

- As Unidades de Polícia Pacificadora – Tinham como objetivo o envolvimento da comunidade, uma parceria entre a polícia e a comunidade questões prioritárias, a solução dos problemas. Elaboração de estratégias preventivas para solução de problemas, a partir de um diagnóstico realizado pela polícia, tendo em vista as informações e necessidades da própria comunidade e a descentralização das decisões (Skogan, 2008);
- Sistema de Metas – Tinha como principal objetivo desencadear ações integradas de prevenção e controle qualificado do crime e estabelecer as metas para a redução da incidência dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade, sobretudo a letalidade violenta;
- CIPP – A Companhia Integrada de Polícia de Proximidade é um projeto da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), atual SEPM, iniciado em 28 de fevereiro de 2015, nos bairros de Vila Isabel, Grajaú e Andaraí. Em termos operacionais, o projeto se baseava em três eixos principais: a divisão territorial com responsabilização operacional, o policiamento de proximidade, e o policiamento orientado ao problema.

Em 19 de dezembro de 2008, a primeira UPP iniciou suas atividades na favela do Morro Dona Marta, no bairro de Botafogo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro, nascia o projeto sem qualquer normatização pregressa. Dois meses depois, em 18 de fevereiro de 2009, era a vez da segunda UPP, UPP do Batan, um bairro da zona oeste da cidade dominado por milícias (ISP, 2022). Após mais de dois anos de início da primeira UPP, já com 16 UPPs em atividade, surge a primeira normatização sobre as UPPs²².

As 38 UPPs criadas alcançaram cerca de 680 mil pessoas como grupo de tratamento (ISP, 2022) das 1,4 milhão de pessoas do grupo de controle presente na cidade do Rio de Janeiro (IBGE, 2021). Na cidade de Duque de Caxias foi instalada uma única UPP, na localidade conhecida como Mangueirinha, a única unidade fora da capital.

²² Resolução da extinta Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SESEG), nº 443 de 03 de março de 2011.

Para alcançar os objetivos, a política de pacificação implementada pela extinta Secretaria de Segurança Pública durante o governo do ex-governador Sérgio Cabral (2007-2014) e continuada durante o governo do também ex-governador Luiz Fernando Pezão (2014-2018), preconizava 05 etapas: análise estratégica, intervenção tática, estabilização, implantação da polícia pacificadora e avaliação e monitoramento (ISP, 2022).

Por circunvizinhar 22 bairros da cidade do Rio de Janeiro, o PNT faz limite com diversas áreas habitadas. Parte da população do entorno da UC habita aglomerados subnormais, as populares favelas, em algumas destas foram instaladas UPPs devido ao domínio do território por grupos armados narcotraficantes. São elas: UPP Dona Marta, UPP Rocinha, UPP Vidigal, UPP Borel, UPP Formiga, UPP Andaraí, UPP Cerro-Corá, UPP Escondidinho e Prazeres, UPP Salgueiro, UPP São João, Matriz e Queto, UPP Lins, UPP Camarista Méier, UPP Coroa, UPP Fallet e Fogueteiro, UPP São Carlos.

A política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, implementada em 2008 durante o mandato do ex-governador Sérgio Cabral, obteve expressiva redução dos índices de criminalidade durante os primeiros anos de ação. A “retomada de território” pelo governo do estado se concentrou na capital do estado, a cidade do Rio de Janeiro (Burlamaqui; Gomes, 2016).

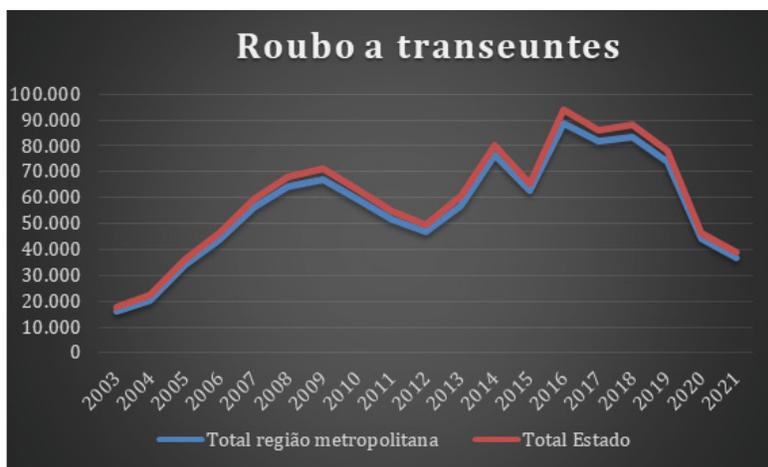
5 A CRISE E O CRIME NO RIO DE JANEIRO

Há de se destacar que em 2014 a cidade do Rio de Janeiro recebeu a Copa do Mundo de Futebol Masculino da FIFA. A partir do final de 2014, o estado do Rio de Janeiro dava indícios de uma possível crise financeira, fato este confirmado ao longo de 2015 e oficializado com o Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, tendo declarado o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do governo do estado do Rio de Janeiro²³.

²³ Ratificado pela Lei Estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016.

A partir deste mesmo período é possível observar relativo aumento das taxas do crime de roubo a transeuntes no estado do Rio de Janeiro, tendo seu ápice em 2016, conforme observado no gráfico 1. Diversos índices criminais se elevaram, com destaque para o aumento dos crimes patrimoniais. Com o advento de tal crise, a taxa de desemprego no estado se elevou com agravo e impacto direto na indústria petrolífera e da construção civil.

Gráfico 1 – Total de roubos a transeuntes 2007 – 2021



Fonte: ISP, 2022.

Com os índices de criminalidade registrando acentuada elevação, a dotação do discurso de ingerência do ex-governador Luís Fernando Pezão, a interferência de atores políticos e a pressão da sociedade fluminense, culminaram na intervenção federal na pasta da segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Por meio do Decreto Federal nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, no qual estabeleceu-se a operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), o General Braga Neto²⁴ assumiu a gerência da segurança pública do estado por dez meses, tendo o Exército Brasileiro investido R\$1,2 bilhão na segurança pública com a aquisição de equipamentos, treinamento e implementação de ações operativas.

²⁴ Ex-Ministro de Estado no Governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019 - 2023).

A partir de 2019, os dados demonstram discreta diminuição dos principais índices criminais no estado do Rio de Janeiro. Os anos de 2020 e 2021 acentuam a queda dos índices, tal fato, talvez possa ser explicado devido às restrições impostas durante a pandemia de COVID-19. Durante a intervenção federal, 9 UPPs foram desativadas e seus territórios passaram à gestão dos batalhões policiais da área, cujas desativações das UPPs, símbolo do até então modelo de segurança pública fluminense, estão descritas na tabela 1.

Tabela 1 – UPPs desativadas durante a GLO

UPP	Data de Ocupação	Data de Desativação
BATAM	12/07/2008	Maior 2018
Mangueirinha	05/08/2013	Junho 2018
Vila Kennedy	13/03/2014	Junho 2018
Cidade de Deus	11/11/2008	Agosto 2018
Camarista Méier	06/10/2013	Setembro 2018
São Carlos	06/01/2011	Outubro 2018
Coroa / Fallet /Fogueteiro	06/01/2011	Dezembro 2018
Caju	03/03/2013	Dezembro 2018
Cerro-Corá	29/04/2013	Dezembro 2018

Fonte: ISP, 2022.

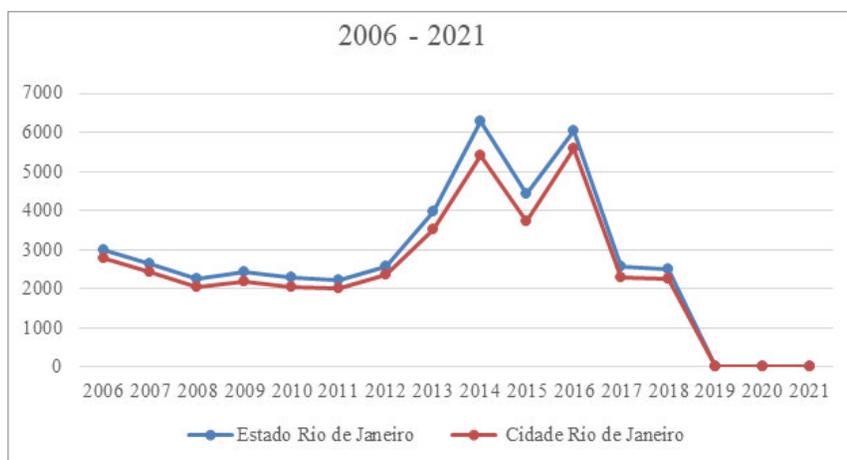
6 ROUBOS A TURISTAS

Assim como a população local, os turistas que visitam a cidade estão sofrendo rotineiramente com o aumento da violência (Siqueira, 2012). Diversos indicadores exemplificam como a violência tem atingido os turistas e em especial aqueles que visitam o Parque Nacional da Tijuca. Para melhor interpretação dos dados, foi escolhido para comparativo o ano de 2017, pois foi o ano que obteve a maior incidência de crimes no interior do PNT, embora o ano de 2016 tenha maior repercussão negativa para o estado do Rio de Janeiro e a região metropolitana.

A Confederação Nacional do Comércio, Bens, Serviços e Turismo (CNC), estima que apenas de janeiro a abril de 2017²⁵, a violência tenha contribuído incisivamente na perda de R\$320 milhões em receitas para o turismo no estado do Rio de Janeiro, o que equivale a 42% do valor arrecadado no mesmo período em 2016 (CNC, 2017).

Conforme pode ser observado no gráfico 2, roubos a turistas tiveram picos em 2014 e 2016, coincidindo com os megaeventos da Copa da FIFA e Olimpíadas, respectivamente. Os números sugerem, portanto, que o aumento das vítimas potenciais neste período configurou em maior incidência deste tipo de crime.

Gráfico 2 – Total de roubos a turistas



Fonte: ISP, 2022.

A queda observada a partir de 2019, poderia ser devido à pandemia da COVID-19. Entretanto, tal justificativa para esta trajetória descendente nos índices não pode ser afirmada, uma vez que ao se questionar tais dados, o ISP respondeu que:

²⁵ Dados do ISP demonstram que os anos de 2006 e 2017 se destacam pelos indicadores da violência no estado do Rio de Janeiro.

Esclarecemos que, de acordo com a Instrução Normativa SESEG nº 02, de 30 de agosto de 2018, as estatísticas sobre ocorrências com turistas devem ser feitas a partir da qualificação da vítima como tal em campos específicos do sistema de registros de ocorrência da Secretaria de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, com a consequente descontinuidade no uso das titulações “Furto a turista” e “Roubo a turista”.

Portanto, a partir do 2º semestre de 2018, o registrado sob as titulações supramencionadas inicia um processo de desuso, sendo completamente inutilizado em 2019. No entanto, até a presente data, o ISP não possui acesso aos campos específicos dispostos na Instrução Normativa supracitada, fato este que leva o ISP a não fornecer microdados de “Furto a turista” e “Roubo a turista” a partir de 2019.

O processo de incorporação dessa informação está em desenvolvimento pelo Departamento Geral de Tecnologia da Informação e Telecomunicações (DGTIT/SEPOL), ainda sem data prevista para conclusão (ISP, 2022).

Com a ausência de dados mais específicos referentes a crimes contra turistas, foram solicitados dados junto à Delegacia Especial de Atendimento ao Turista (DEAT), subordinada à Secretaria de Estado Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro, porém sem sucesso na obtenção dos dados²⁶. Já que a região metropolitana é responsável por mais de 90% destes registros, a consequência direta destes índices é a repercussão na demanda turística, cujos números negativos também se refletiram nos turistas.

7 A CATEGORIZAÇÃO DO CRIME NO PNT

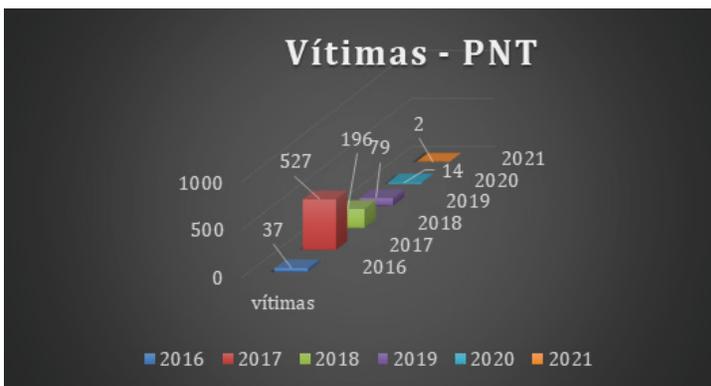
A limitação das áreas do PNT com diversas comunidades com seus territórios dominados por grupos narcotraficantes, mesmo aquelas com UPPs, tornam a área bastante sensível. A amplitude da região, a densidade demográfica e os conflitos sociais na segurança

²⁶ Os dados foram solicitados em junho de 2020, na plataforma e-sic do Governo do Estado do Rio de Janeiro, protocolo nº 11169, SEI nº 360334/000186/2020, baseados na Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. O pedido foi negado com a justificativa de: “O detalhamento das informações solicitadas causaria o comprometimento do trabalho desta especializada, por um período considerável, não sendo razoável o seu atendimento. Assim, cabe ao poder público analisar se o pedido é razoável e se compromete a realização das atividades de rotina da unidade requerida. O caso em tela acarretará prejuízo nas atividades de segurança pública” (DEAT/SEPOL). Para tal, o pedido foi considerado “desproporcional”. Mesmo diante da negativa mais dos recursos foram tentados, mas sem sucesso, sendo considerado que a publicidade dos dados tinha interesse individual e não coletivo.

pública, estabelecidos principalmente por grupos armados dominantes de diversos territórios, tornam o PNT local de delitos com a certeza da impunidade. Devido à área ser florestal, há fáceis acessos de fuga para as comunidades limítrofes ao parque. A sensação de impunidade por parte dos marginais é percebida no número de casos que ocorreram nas trilhas no acumulado dos anos.

Os registros de delitos na trilha obtidos junto ao ICMBio se concentram a partir de dezembro de 2016, em uma ocorrência envolvendo 37 visitantes, embora pesquisadores já tenham relacionado a violência no PNT na década passada, não há registros de crimes no interior do parque em anos anteriores. Durante o ano de 2017, os casos se tornaram frequentes, sendo a UC alvo de inúmeras reportagens negativas que demonstravam os riscos para os visitantes da unidade de conservação. Nos primeiros meses do ano, diversos grupos de visitantes foram vítimas de crimes no interior do PNT. Os principais ataques ocorreram na Trilha do Parque Lage-Corcovado, a mais procurada pelos visitantes, durante o momento de lazer e interação com a natureza. O gráfico abaixo exemplifica este aumento exponencial.

Gráfico 3 – Total de vítimas por ano no PNT



Fonte: ICMBio, 2022.

Os indicadores demonstraram que, assim como no estado, em especial a região metropolitana, ao longo do ano de 2017, foram registrados inúmeros casos de crimes cometidos contra os visitantes no interior do PNT. Os casos mais críticos veiculados na mídia foram

assaltos a turistas estrangeiros, como o caso do turista russo que sofreu lesão na cabeça provocada por uma “coronhada”²⁷ e o ataque por faca a um turista polonês²⁸, que sofreu um corte no braço, ambos necessitando de auxílio médico.

Em 2017, ocorreu a maior incidência de ocorrências criminais registradas no interior do PNT. Uma hipótese plausível, é que o aumento dos grupos criminosos em comunidades com UPPs no entorno do parque, somado ao grande fluxo de visitantes, a ausência de segurança aos visitantes no percurso das trilhas, mostrou-se uma alternativa para a prática de crimes com vistas a bens patrimoniais. Importante observar que os casos de delitos cometidos no interior do Parque foram catalogados a partir dos registros realizados pela equipe do PNT, logo, o período tratado corresponde apenas aos registros catalogados pelo ICMBio.

Em julho de 2017, após inúmeros assaltos na trilha, o Movimento Trilha Transcarioca realizou uma manifestação para chamar a atenção e cobrar do poder público ações de segurança na trilha (Menegassi, 2017). Mesmo o fato tendo repercussão na imprensa, observou-se através dos indicadores, que não houve ações imediatas por parte dos órgãos de segurança pública, pois os assaltos continuaram ao longo do ano de 2017.

Embora as ações ordinárias da SEPM deem conta de que 22 policiais militares²⁹ atuavam ostensivamente no interior e nas áreas limítrofes do PNT durante o ano de 2017, mesmo com 03 pessoas tendo sido presas em flagrante delito no primeiro trimestre do ano na trilha, observa-se claramente que as ações persistiram ao longo dos anos, permanecendo até 2021. Por diversas vezes, as vítimas relataram características de indivíduos diferentes em distintas ações, armas de fogo e agressividade. Cabe ressaltar que não houve nenhuma prisão decorrente de investigação por parte da DEAT (SEPM, 2021).

²⁷ Lesão contundente provocada pela coronha de uma arma de fogo.

²⁸ Globonews – <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/turistas-estrangeiros-sao-assaltados-e-esfaqueados-em-trilha-no-rio.ghtml>.

²⁹ Segundo a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), 16 policiais atuavam 24hs por dia e outros 06 policiais do BPTur atuam apenas no período diurno.

A junção do Parque Lage e do Complexo do Corcovado criou um produto turístico aceitável aos olhos dos turistas e visitantes. Mediante tal fato, a Trilha do Parque Lage – Corcovado tornou-se uma boa opção de lazer associada à oportunidade de visitar, ao mesmo tempo, dois importantes cartões postais da cidade do Rio de Janeiro: o Parque Lage no início e o Cristo Redentor no fim da trilha.

A trilha que inicia aos fundos do Palacete do Parque Lage tem 3,4 km de extensão. Em média é percorrida em 2 horas, estando o Corcovado no final do trecho, a 710 metros de altitude. É considerada moderada e grande atrativo para os praticantes de trilhas. O Cristo Redentor está localizado no final da trilha, por este motivo, inúmeros visitantes a percorrem. Todavia, devido aos constantes assaltos, percorrê-la tornou-se um desafio devido aos ataques criminosos contra os visitantes.

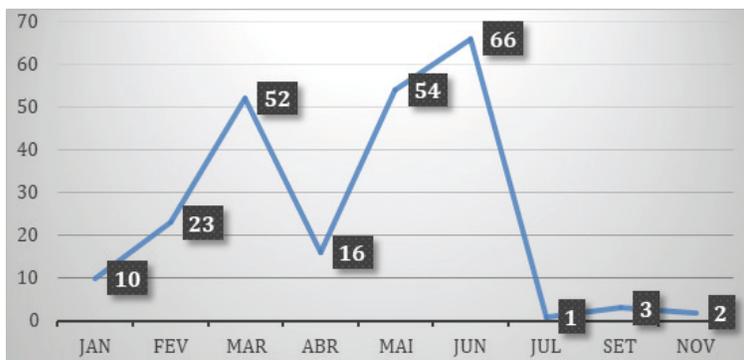
8 OS DADOS DA TRILHA DO PARQUE LAGE-CORCOVADO

Conforme anteriormente exposto, esta trilha se destaca como uma das opções de lazer no interior do PNT. Porém, os delitos em maior quantidade e agressividade foram cometidos na trilha no ano de 2017, segundo os dados compilados em gráficos a partir dos dados obtidos nos mais diversos órgãos que registraram as ocorrências de roubos, entre eles: o ICMBio, o ISP, a SEPM e o Movimento Trilha Transcarioca.

Em 2017, 527 pessoas foram vítimas de crimes no interior do PNT. Exclusivamente na Trilha do Parque Lage-Corcovado, foram 384 (73%) vítimas de roubos, em 33 registros distintos, enquanto as outras 143 (27%) pessoas foram vitimadas em outros pontos do parque³⁰.

³⁰ Nas outras regiões do PNT os crimes foram de furtos, roubos e tentativas de roubo.

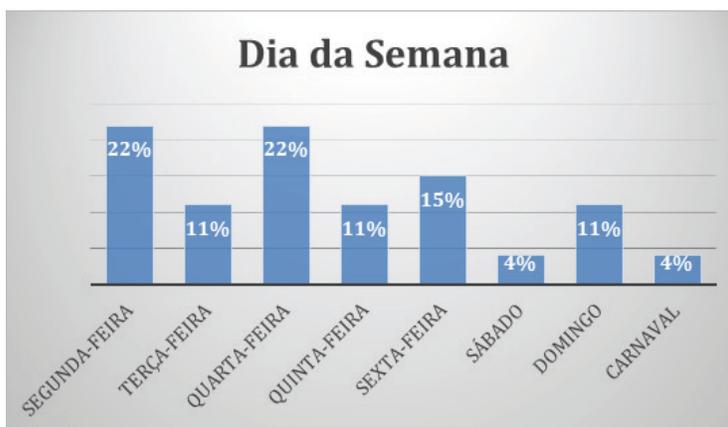
Gráfico 4 – Distribuição dos crimes por mês no ano de 2017 no PNT



Fonte: ICMBio, 2020.

Conforme demonstra o gráfico 4, ao longo de 2017 foram registradas 221 ocorrências no Parque Nacional da Tijuca. A incidência das ocorrências aconteceu entre os meses de janeiro a novembro, tendo o pico no mês de junho com 66 ocorrências. Destaque para o dia 23 de fevereiro de 2017, pois em um único dia, 101 pessoas foram assaltadas por dois homens portando uma faca e uma arma de fogo³¹ (ICMBIO, 2020).

Gráfico 5 – Roubos conforme o dia da semana



Fonte: ICMBio, 2020.

³¹ Informação extraída do sistema de registros de ocorrências do ICMBio.

Ao analisar os roubos com correspondência ao dia da semana em que o delito foi cometido, observa-se no gráfico 5 que as segundas-feiras e quartas-feiras foram os dias com maior incidência. Cabe destacar que todos os dias da semana tiveram relatos de assaltos na trilha. No gráfico foi destacado o período do carnaval, que compreende a 5 dias, com início no sábado e término na Quarta-Feira de Cinzas.

Em relação ao objeto utilizado para praticar o crime, foram registrados 03 tipos de armas diferentes: armas de fogo³² (revólver e pistola), armas brancas (facas e canivetes) e um simulacro³³. Em 39% das ocorrências foram utilizadas armas brancas, em 18% armas de fogo, em 3% foram utilizadas armas de fogo e armas brancas, em 4% a ocorrência foi feita com o uso de simulacro e em outras 36% ocorrências não foram informadas os objetos utilizados na prática delituosa.

Em relação ao período do dia, o período noturno, nesta análise, não se aplica, visto que o horário de funcionamento do PNT é das 8 horas às 17 horas. No período da manhã, 21% dos casos foram contabilizados, sendo os 79% dos casos no período vespertino (ICMBio, 2020). Ainda segundo os relatos das vítimas e os registros, em sua grande maioria os itens roubados eram patrimoniais: celulares, mochilas, dinheiro, joias e câmeras digitais.

No geral, os delitos eram cometidos por dois ou mais indivíduos, em grande parte das ocorrências as vítimas foram abordadas em trechos específicos da trilha. Algumas destas trilhas com acesso às áreas das UPPs, limítrofes ao PNT, tendo como destaque pela proximidade as UPPs: Cerro Corá (desativada em dezembro de 2018), Borel, Rocinha, Santa Marta e Andaraí.

Aproximadamente após 40 minutos de se iniciar a trilha, tendo percorrido cerca de 2,5 km, existe um local chamado de “as correntes”. Consiste em uma rocha íngreme que possui grampos de ferro presos na rocha e uma corrente de ferro presa para auxiliar a subida e descida. Neste local os visitantes necessitam esperar, pois a subida deve ser feita com cautela. É neste local que as abordagens e conseqüentemente os delitos criminosos ocorreram.

³² O uso da arma de fogo agrava a pena conforme descreve o Código Penal: Art.157 - § 2º- A pena aumenta-se de 2/3 (dois terços); I – se a violência ou ameaça é exercida com emprego de arma de fogo;

³³ Objeto que simula uma arma de fogo, podendo ser de fabricação artesanal ou industrial.

O PNT tem sofrido há pelo menos uma década com os ataques de criminosos. Constantes apontamentos realizados pelo monitoramento do ICMBio e de pesquisadores associados já demonstravam os diversos impactos socioambientais para o parque, a sociedade e o *trade* turístico no primeiro decênio do século (Peixoto et al., 2008).

No interior e no entorno dessas unidades de conservação, a ocorrência de ações de criminalidade impõe desafios específicos aos gestores e a adoção de procedimentos relacionados com o aumento do quadro de segurança terceirizada, maior solicitação da Polícia Militar do Governo do Estado do Rio de Janeiro, da Guarda Municipal e, no caso do PNT, unidade de conservação federal, da Polícia Federal. Para o enfrentamento dessa problemática, que tende a assumir complexidade crescente, não foram concebidas estratégias, medidas específicas e mecanismos de segurança apropriados às condições de uso público e de conservação da biodiversidade. No entanto, a gestão em circunstâncias pouco triviais de conexão entre zonas de alta concentração urbana, contextos de pobreza e risco, exclusão social e conservação da biodiversidade, impõe influências perversas e continuadas sobre o desenvolvimento sustentável brasileiro (Peixoto et al., 2008, p. 3).

Para Siqueira (2012), a situação pode ser ainda mais grave, pois a percepção do turista é mais aguçada do que a dos moradores locais, afinal quanto maior foi o distanciamento do turista para com sua terra natal, maior pode ser o trauma.

Antes de tudo, a metrópole é o palco onde se processa o drama cotidiano de moradores, o que não exclui os milhares de turistas que visitam a cidade do Rio de Janeiro. Por não estarem inseridos nos códigos sociais e culturais usados nas negociações do cotidiano, turistas experimentam, acredito, suas emoções em uma intensidade maior. Na condição de estrangeiros, afastados de seu cotidiano, turistas se encontram muito mais vulneráveis às dinâmicas da metrópole carioca (Siqueira, 2012, p. 467).

A violência presente no PNT se torna um fator determinante na escolha do visitante. Para muitos visitantes, estrangeiros ou não, há uma limitação estabelecida pelos atos conhecidos de violência e assaltos na trilha. Os “visitantes se sentem intimidados” diante das constantes notícias de assaltos na região (Tomé, 2013, p. 226).

Em tempos de promulgação de atividades físicas ao ar livre e maior contato com a natureza, a prática de caminhar em trilhas está

diretamente relacionada às relações motivacionais que cada indivíduo possui. A busca pela natureza e a prática de lazer e entretenimento voltados para ambientes naturais estão sofrendo impactos negativos devido aos casos de violência presentes no PNT.

9 A ATUAÇÃO DA POLÍCIA AMBIENTAL

A atuação da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro se dá através do Comando de Polícia Ambiental³⁴ foi criado pelo Decreto Estadual nº 43.641, de 15 de junho de 2012. O CPAm possui 08 subunidades, possuem a denominação de Unidades de Polícia Ambiental – UPAm, com atuação em todo o estado do Rio de Janeiro. Em 2017, o CPAm possuía o efetivo de 317 policiais militares incumbidos de atuarem no policiamento ambiental com principal foco nas unidades de conservação do estado, bem como na preservação da ordem pública, atuando no patrulhamento das “principais trilhas buscando prover a segurança e integridade física dos visitantes das trilhas nos finais de semana e feriados” (SEPM, 2021). Mediante as demandas do estado do Rio de Janeiro e as especificidades do CPAm, a unidade tem atuado em conjunto com diversos órgãos, federais, estaduais e municipais.

As principais unidades da SEPM a atuarem incisivamente no PNT são o BPTur e o CPAm, sendo que este último emprega seu efetivo diretamente nas trilhas, enquanto o primeiro nos principais atrativos turísticos. A SEPM informou que o CPAm empregou durante os anos de 2015 e 2016, 8 policiais aos sábados, domingos e feriados. Entre 2017 e 2019, a mesma unidade policial passou a empregar 4 policiais por dia entre os dias de semana, de segunda-feira a sexta-feira, e 8 policiais aos sábados e domingos. Para o ano de 2020, foram empregados 6 policiais por dia entre os dias de semana, de segunda-feira a sexta-feira, e 12 policiais aos sábados e domingos. Já para o ano de 2021, a SEPM informou que o policiamento é feito através do Regime Adicional de Serviço (RAS)³⁵, sendo que o número foi reduzido para 2 policiais durante a semana e 4 policiais durante o final de semana. (SEPM, 2021).

³⁴ Anteriormente, o CPAm tinha a denominação de Batalhão de Polícia Florestal e de Meio Ambiente – BPFMA, tendo sido criado inicialmente na década de 70.

³⁵ Os policiais de folga se escalam voluntariamente para o trabalho “extra” complementar a renda.

Segundo a SEPM, embora as UPPs – Rocinha, Vidigal, Santa Marta, Salgueiro, Borel, Formiga, Macacos e Andaraí – possuam área de policiamento limítrofe com a área do PNT, estas unidades não empregam policiamento voltado para o parque. Ainda de acordo com a SEPM, por meio de convênio do Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS)³⁶, entre setembro de 2017 e agosto de 2020, R\$700 mil foram destinados à alocação de policiais militares no reforço do policiamento na área do Trem do Corcovado. Entre setembro de 2017 e julho de 2020, 2,4 milhões de reais foram destinados ao mesmo programa no reforço do policiamento em parceria com a empresa Paineiras Corcovado, consórcio responsável por administrar turisticamente o Cristo Redentor (SEPM, 2021).

Na pesquisa realizada entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021 observou-se que para 71% dos turistas internacionais que visitaram o PNT, o local pode ser considerado “seguro”, ao passo que 29% consideraram “muito seguro”. Já em relação aos turistas domésticos, metade apontou o local como “seguro” e a outra parte como “pouco seguro”. Os visitantes oriundos da cidade do Rio de Janeiro e da região metropolitana opinaram como 57% sendo “seguro”, 11% “muito seguro”, 24% pouco seguro e 8% “nenhuma segurança”. Tal sensação positiva pode ser explicada pelo aumento da segurança com consequente policiamento no interior do PNT, sobretudo nas trilhas, conforme informou a SEPM.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, os entrevistados refletiram, em parte, os anseios dos visitantes. Conforme observado, por mais que não haja plena sensação de segurança, o visitante almeja estar em contato com a natureza e, para isto, têm se valido de estratégias que visem mitigar os riscos durante a visita. Mesmo diante das notícias de assaltos nas trilhas, os visitantes habituais não deixaram de realizá-la, apenas adaptaram-se às condições. Os dias de percorrer a trilha

³⁶ Programa que permite convênio com instituições privadas para auxiliar no aumento do efetivo policial com o objetivo de aumentar a segurança pública. Os policiais se escalam voluntariamente para o serviço como forma de complementar a renda.

foram alterados, dando preferência aos finais de semana devido à maior presença de pessoas e policiais. Os visitantes procuraram levar apenas itens essenciais, sem carregar celulares, dinheiro e câmeras fotográficas. Segundo alguns relatos, quanto maior fosse o grupo de pessoas, maior era a sensação de segurança. As reações dos visitantes devem ser consideradas como importantes, dado que o principal produto de um espaço turístico são as experiências.

Outro fator a se destacar é que não há interação estratégica entre os órgãos de segurança pública. Ao que se percebe, as ações de estratégias de policiamento ostensivo da SEPM, representadas pelas suas diversas unidades policiais não estão interligadas, principalmente no que tange ao policiamento das áreas limítrofes realizados pelos batalhões de área como: 2º Batalhão de Polícia Militar - BPM, 6º BPM, 18º BPM, 23º BPM e UPPs e o policiamento nas áreas internas realizados pelo BPTur e CPAm. Ao que tudo indica, cada unidade operacionaliza suas ações individualmente, assim como a DEAT e as delegacias locais. Estudos sobre as estratégias e a ausência de comunicação entre as instituições de segurança pública e promotoras do turismo se fazem necessários.

Importante frisar que para a resolução desta pesquisa, identificou-se que parte considerável dos roubos aos visitantes não foram registrados em delegacia policial, foram registrados, em sua maioria, pelos colaboradores do ICMBio. Ademais, quando as vítimas eram turistas estrangeiros, os crimes eram registrados na DEAT, ao passo que quando as vítimas eram turistas nacionais e/ou moradores da região metropolitana, os registros eram feitos na delegacia responsável pela área onde o crime fora cometido, denotando considerável especificidade no tratamento das vítimas. Além disto, a mudança no tratamento dos dados relativos aos crimes contra turistas nos anos de 2020 e 2021 por parte do ISP, prejudicou em parte, a aferição dos índices de crimes patrimoniais analisados. A dificuldade observada diante da negativa na obtenção dos dados por alguns órgãos foi fator limitador nesta pesquisa, o que denota a necessidade de pesquisas mais aprofundadas.

Em suma, pode se afirmar que, o emprego do policiamento ambiental nas trilhas pelo CPAm, junto ao policiamento do BPTur nos atrativos turísticos fora das trilhas, somado ao PROEIS do Trem do Corcovado, permitiram mitigar o crescimento da prática criminosa. Se o ano de 2017 representou um aumento exponencial de 1.430% em

relação ao ano de 2016, o ano de 2018, apresentou redução de 63% dos índices criminais em relação a 2017. Em 2019, a taxa se mantém em redução, atingindo 60% de queda em relação ao ano de 2018. Embora o ano de 2020 tenha alcançado a redução de 63% dos índices criminais em relação ao ano inicial da observação, 2016, e o ano de 2021 tenha registrado apenas 02 vítimas, tais dados se mostram ímpares, pois a pandemia reduziu consideravelmente o quantitativo de visitantes.

Não foi possível mensurar as consequências na visitação do PNT para os anos de 2020 e 2021, pois a queda na visitação nestes anos não se justifica pela violência, mas em si, por consequência da pandemia da COVID-19 e as normas de afastamento implementadas ao longo dos últimos dois anos. Acredito que trabalhos futuros poderão identificar as relações de lazer estabelecidas com o PNT durante a pandemia, sobretudo no período de afastamento social.

11 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.985 de 18 de julho de 2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Planalto Federal. Brasília, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 20 mai. de 2020.

BURLAMAQUI, P. O.; GOMES, E. R. A Trajetória da Política de Pacificação do Rio de Janeiro desde a Redemocratização: Diferentes Iniciativas Governamentais até a Instituição das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). **Brasiliana – Journal for Brazilian Studies**. v. 4, n. 2, 2016, p. 14-41.

CZAPSKI, S. **A implantação da educação ambiental no Brasil**. Brasília: MEC, p. 166, 1998.

ICMBIO. **Parque Nacional da Tijuca**. ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnatijuca/guia-do-visitante.html>. Acesso em: 15 jan. de 2022.

ICMBIO. **Relatório de solicitação de dados – via SISBIO**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Rio de Janeiro, 2020.

IRVING, M.A.; CORRÊA, F.V.; CONTI, B.R.; BOTELHO, E.S.; PEIXOTO, S.L. Corcovado: reflexões sobre imaginários e impressões dos turistas no Parque Nacional da Tijuca (RJ) no contexto de valorização da cidade pela UNESCO. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.5, n.3, set/dez-2012, p.464-481, 2012.

ISP - **Dados Abertos**. Instituto de Segurança Pública. Rio de Janeiro, (2020 - 2022). Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/>. Acesso em: 05 jan. de 2022.

MENEGASSI, D. Movimento Transcarioca manifesta por segurança na Trilha. **O Eco**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/movimento-transcarioca-manifesta-por-seguranca-na-trilha/>. Acesso em: 08 out. de 2021.

PEIXOTO, S; IRVING, M. A; CAMPHORA, A. L. **Violência Urbana no Contexto do Parque Nacional da Tijuca**. Rio de Janeiro, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). Violência diminui receita do turismo no estado do Rio de Janeiro. **Revista CNC Notícias**, nº 201, ano XVII, agosto 2017. (2017). Disponível em <https://www.fecomerciodf.com.br/violencia-diminui-receita-do-turismo-no-estado-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em 30 de nov. de 2021.

SEPM. **Relatório de solicitação de dados via LAI**. Secretaria de Estado de Polícia Militar. Rio de Janeiro, 2021.

SIQUEIRA, E. D. Um Rio de Emoções: Turismo, Violência e Cotidiano nas Representações Midiáticas do Carnaval Carioca. **Revista Rosa dos Ventos**, Caxias do Sul, p. 458-468, 2012.

SKOGAN, W. G. “An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation”. In: Williamson, T. (org). **The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions**. Chicago, John Willey & Sons, 2008, p. 43-57.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira** - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017. Sumário Executivo. Brasília, ICMBio, 2018.

TOMÉ, M. B. M. Turismo, Medo e Violência. **Turismo & Sociedade**. Curitiba, v. 6, n. 1, jan. de 2013, p. 225-228, 2013.

Data da submissão: 13/03/2024.

Data da aprovação: 28/03/2025.

Os Efeitos da Convenção de Palermo para a Sociedade e Instituições Brasileiras no Enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional

The Effects of the Palermo Convention on Brazilian Society and Institutions in Combating Transnational Organized Crime

João Gallegos Fiuza³⁷

RESUMO

O artigo analisa os impactos da Convenção de Palermo no enfrentamento ao crime organizado transnacional no Brasil, destacando aspectos sociais, políticos e jurídicos. O objetivo é compreender como a adesão ao tratado influencia a cooperação internacional e a legislação brasileira. A metodologia baseia-se em revisão bibliográfica e análise documental de normas e tratados internacionais. Os resultados apontam que a Convenção promoveu avanços significativos na legislação brasileira, como a tipificação de organizações criminosas e a modernização de mecanismos de cooperação jurídica e policial, além de fortalecer a posição do Brasil no cenário internacional. Conclui-se que, apesar dos avanços, desafios permanecem na implementação prática das normas, sendo recomendados estudos adicionais sobre a eficácia das políticas públicas e a integração regional.

Palavras-chave: Convenção de Palermo; crime organizado transnacional; Brasil; cooperação internacional; legislação.

ABSTRACT

The article analyzes the impacts of the Palermo Convention on the fight against transnational organized crime in Brazil, highlighting social, political and legal aspects. The objective is to understand how adherence to the treaty influences international cooperation and

³⁷ Doutorando em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo & King's College London. Mestre em Segurança Internacional, University of Dundee. Mestre em Estudos Árabes, Universidade de São Paulo. Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública, PMESP. Policial Militar do Estado de São Paulo. Áreas de pesquisa: Organizações Criminosas, Segurança Internacional, Terrorismo e Instituições de Segurança. joao.fiuza@usp.br.

Brazilian legislation. The methodology is based on bibliographic review and documentary analysis of international standards and treaties. The results indicate that the Convention promoted significant advances in Brazilian legislation, such as the classification of criminal organizations and the modernization of legal and police cooperation mechanisms, in addition to strengthening Brazil's position on the international stage. It is concluded that, despite the advances, challenges remain in the practical implementation of the rules, and additional studies on the effectiveness of public policies and regional integration are recommended.

Keywords: Palermo Convention; transnational organized crime; Brazil; international cooperation; legislation.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar de que forma a observância ao contido na *Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional* da Organização das Nações Unidas – conhecida como *Convenção de Palermo* – de fato influencia o enfrentamento às organizações criminosas transnacionais no Brasil, com relação a aspectos que transcendem as ciências jurídicas, ou seja, considerando-se questões de ordem social e política, objetivando-se uma percepção mais abrangente e completa quanto à matéria. As considerações aqui apresentadas, de caráter acadêmico, abordam tópicos diversos relacionados ao Direito Internacional Público (Lamy, 2011; Bello; Engelmann, 2015), para que então se realize análise a respeito do crime organizado transnacional no Brasil, vez que a convenção sob lentes se trata do alicerce para a cooperação internacional em matéria jurídica e policial.

2 O CENÁRIO INTERNACIONAL E A JUSTIFICATIVA PARA A CELEBRAÇÃO DO TRATADO

Diferentemente do que ocorria na época da Guerra Fria, a ameaça apresentada à segurança pública por parte de organizações criminosas transnacionais é deveras difusa, pois conta com a participação de diversos atores não-estatais motivados por interesses econômicos, e não políticos. O crime organizado transnacional é uma ameaça de segurança que floresce nos espaços sem regulação legal ou normativa gerados pelos processos de globalização. Trata-se de um problema que

transcende a soberania dos Estados, ignorando fronteiras entre os mais diferentes países – contíguas ou não – fugindo ao controle legal e, muitas vezes, à alçada de atuação por parte dos governos nacionais. No caso mais específico da América Latina, os grupos criminosos atuantes no narcotráfico têm contribuído em grande medida não só para com a desestabilização das sociedades dessa região do globo – potencializando diversos problemas sociais econômicos – mas também para com a disseminação da violência além-fronteiras, fundindo os conceitos de “segurança pública” com a “dimensão social da segurança internacional”. Enquanto procuram preservar os espaços vitais à globalização e os mecanismos que permitem a internacionalização das mais variadas atividades, as instituições estatais deparam-se com o desafio de restringir o tráfico de drogas, armas, seres humanos, diamantes e outros tipos de bens ou serviços que encontrem demanda que transcenda às fronteiras nacionais (Conway, 2017, p. 223).

O processo de globalização, portanto, superou o crescimento dos mecanismos de governança global, e essa deficiência produziu exatamente o tipo de vácuo regulatório no qual o crime organizado transnacional pôde prosperar. Cada novo avanço em tecnologia, comunicação e transporte significou às organizações criminosas transnacionais novas oportunidades para serem exploradas tanto doméstica quanto externamente. Aproveitando-se de mecanismos regulatórios bastante fragmentados, organizações criminosas exploram as extensas assimetrias legais, econômicas e culturais que estimulam a demanda por mercadorias ilícitas ou reduzem a capacidade do Estado de responder a tais atividades (Conway; Heynen, 2017, p. 13; Giraldo; Trinkunas, 2010, p. 429; Dandurand; Tkachuk; Castle, 1998, p. 3; United Nations Office on Drugs and Organized Crime, 2010, p. 25; Roth, 2014, p. 18). Nesse cenário, ao se considerarem que os diferentes ordenamentos jurídicos de cada país se mostraram infrutíferos ante a necessidade de se combater a proliferação e o incremento das atividades criminosas transnacionalmente, a assinatura da Convenção de Palermo pode ser vista como o resultado do esforço da comunidade internacional no sentido de apresentar – com uma perspectiva baseada na supranacionalidade – uma conceituação legal muito mais abrangente, envolvendo instituições, normas e princípios legais (Dallari, 2017, p. 42-43).

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada pela Resolução 55/25 de 15 de novembro

de 2000 da Assembleia Geral³⁸, constitui-se na norma de direito internacional mais importante para o combate ao crime organizado transnacional. Complementam a Convenção três Protocolos, que abordam questões mais específicas no que diz respeito à fenomenologia do crime organizado, estipulando uma série de obrigações para cada uma das três subáreas específicas do crime organizado transnacional com que se relacionam. Trata-se do (1) Protocolo de Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças; do (2) Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar; e do (3) Protocolo contra a Fabricação Ilícita e Tráfico de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições (United Nations Office on Drugs and Organized Crime, 2000).

Note-se que a questão política envolvida na escolha da cidade de Palermo, na província italiana da Sicília, tem grande representatividade quando se trata do combate a organizações criminosas transnacionais. Palermo trata-se da cidade natal dos juízes Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, responsáveis por extensas investigações e processos contra o crime organizado de caráter transnacional – mais especificamente a máfia siciliana – em razão do que acabaram por ser vítimas de homicídio, a mando do mafioso Salvatore Riina. Ainda hoje, o empenho profissional e os princípios jurídicos utilizados por tais magistrados no combate ao crime organizado servem de inspiração e de embasamento para juristas em diversos países. Os trabalhos destes juristas, ambos bachareis em Direito pela Universidade de Palermo, tornaram-se símbolo da obstinação no combate ao crime organizado no meio jurídico internacional (Bianconi, 2017; Lampe, 2016, p. 281-282).

A Convenção representa um grande avanço no combate contra o crime organizado transnacional. Lança luz também para o almejado reconhecimento, por parte dos Estados-Membros, quanto à seriedade dos problemas com os quais a convenção lida e quanto à necessidade de se promover e melhorar a cooperação internacional nesse campo. Os Estados que ratificam esse instrumento comprometem-se a tomar uma série de medidas contra o crime organizado transnacional, incluindo a criação de tipos penais na esfera doméstica, como (1) participação em um

³⁸ Note-se que, atualmente, em razão de atualizações nas nomenclaturas de documentos e outros registros, essa resolução encontra-se registrada como Resolução A/RES/55/25, de 15 de novembro de 2000.

grupo criminoso organizado, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da justiça (2) a adoção de novos e mais amplos mecanismos legais que permitam a extradição de nacionais, a assistência jurídica mútua e cooperação policial; e a (3) promoção de treinamento e assistência técnica para a construção ou atualização da capacidade necessária das autoridades nacionais (United Nations Office on Drugs and Crime, 2000). Desta forma, a partir do estabelecimento de um arcabouço jurídico a ser aplicado à esfera supranacional, com a capacidade de subordinar os mais diferentes Estados – independentemente de sua tradição legal ou de sua cultura jurídica –, toda a comunidade jurídica internacional passou a seguir os mesmos princípios e normas processuais, no âmbito do combate ao crime organizado transnacional, fundamentais para que se gerasse estabilidade jurídica, o que significa, conseqüentemente, uma maior estabilidade política entre os Estados signatários da Convenção de Palermo ao se lidar com casos de tal tipo (Dallari, 2017, p. 42-44).

Com relação às justificativas por parte do Estado brasileiro quanto à ratificação desse tratado, insta observar que delegações brasileiras compostas por representantes do Ministério da Justiça e por diplomatas da Embaixada em Viena participaram ativamente de todas as sessões do Comitê instalado com a função específica de organizar instrumento legal a ser reconhecido internacionalmente. Tal atuação tinha por objetivo promover cooperação internacional eficaz no combate ao crime organizado, o que claramente está relacionado aos esforços do Brasil nesse sentido. Ademais, nota-se que a atuação brasileira junto à Organização das Nações Unidas teve dentre seus objetivos encontrar consensos diplomaticamente, sempre valorizando a soberania brasileira. Por fim, a posição e a atuação brasileiras também têm importância e justificativa no que diz respeito à política externa para a região da América Latina e do Caribe, pois indiscutivelmente também se alinham aos esforços dos Estados dessa região (Senado Federal, 2003).

3 AS PRINCIPAIS MATÉRIAS ABORDADAS PELA CONVENÇÃO DE PALERMO

O tratado inicia-se com a exposição de seu objetivo: “promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional”. Este é o espírito da norma, carregando os anseios da comunidade jurídica internacional em instituir e

compartilhar de um diploma legal que lhes permita contrapor de fato os crescentes malefícios causados pelas organizações criminosas transnacionais. Tal terminologia é importante para que se mantenha uma interpretação uniforme quanto às definições dos termos tratados, de modo que não se prejudique a interpretação da lei e, conseqüentemente, sua aplicação.

Valorizando a proteção da soberania dos Estados nacionais que são parte do tratado, a norma passa a discorrer sobre a criminalização da participação em um grupo criminoso organizado, determinando ações e circunstâncias que passam a se caracterizar como crime internacionalmente. Assim, a criminalização da lavagem do produto de crime conduz a medidas para combater a lavagem de dinheiro, apontando-se para uma das atividades criminosas mais preocupantes aos governos estatais. A criminalização da corrupção e as medidas contra a corrupção são tratadas de forma bastante técnica, visando determinar responsabilidade das pessoas jurídicas, e não somente físicas, de modo a enfrentar eficazmente tal elemento da criminalidade organizada atual.

Dentre os processos judiciais, julgamento e sanções apresentados, despontam o confisco, a apreensão, a cooperação internacional para efeitos de confisco, e a disposição do produto do crime ou dos bens confiscados. Fica patente, nesta passagem, o esforço conjunto internacionalmente no que diz respeito a atos de investigação e de aplicação da lei penal de forma eficaz. Para tanto, trata-se de questões como jurisdição, extradição e transferência de pessoas condenadas. A assistência judiciária recíproca, as investigações conjuntas e as técnicas especiais de investigação, da mesma forma, indicam esforços no sentido de se acompanhar o célere desenvolvimento e expansão dos grupos criminais transnacionalmente.

Mais adiante, o tratado discorre acerca da transferência de processos penais, do estabelecimento de antecedentes penais e da criminalização da obstrução à justiça. De forma a complementar tais providências, importantes elementos foram inseridos no tratado ao se abordarem questões como a proteção das testemunhas e a assistência e proteção às vítimas, vitais para se manterem processos legítimos e eficazes. Medidas para intensificar a cooperação com as autoridades competentes para a aplicação da lei, bem como a cooperação entre as autoridades competentes para a aplicação da lei, extremamente relevantes à justiça internacional, acabam por constituir uma

comunidade jurídica criminal internacionalmente. Este ponto é crucial ao desenvolvimento não só dessa área do Direito Internacional Público, mas do combate ao crime organizado como um todo.

Já através da coleta, intercâmbio e análise de informações sobre a natureza do crime organizado, a norma determina a formação de assistência técnica nesse âmbito, o que certamente contribui sobremaneira à evolução dos atos de polícia judiciária e dos processos criminais de forma mais ampla. Providências diversas como a aplicação da convenção através do desenvolvimento econômico e da assistência técnica, assim como da prevenção, também não foram relegados a menor importância por parte dos Estados-parte da Convenção (United Nations Office on Drugs and Organized Crime, 2000).

Por fim, discorre-se sobre a aplicação da Convenção e outras questões processuais, nomeadamente a solução de controvérsias, assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão. Estipula-se ainda como se dará a relação com os protocolos, a entrada em vigor, as emendas, denúncias, depositários e línguas oficiais do tratado (United Nations Office on Drugs and Crime, 2000).

4 O PROCESSO DE VINCULAÇÃO DO BRASIL À CONVENÇÃO DE PALERMO E A VIGÊNCIA DO DIPLOMA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional foi promulgada no Brasil por meio do Decreto Nº 5.015/2004, visando promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional.

Inicialmente, em 29 de janeiro de 2004, na cidade norte-americana de Nova Iorque, o Estado brasileiro assinou a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, ocasião na qual depositou instrumento de ratificação junto à Secretaria-Geral da Organização das Nações Unidas, na sede desta (United Nations). É importante atentar para o fato de que somente a assinatura – a qual se constitui em um procedimento eminentemente político, e não jurídico, por meio do que se indica a relevância de seu conteúdo para os interesses e valores do Estado, além do aceite de seu significado e objetivos – não vincula juridicamente um estado ao tratado internacional. Ao assinar o tratado, o Brasil aponta conformidade quanto àquilo que explicita seu texto, conforme as negociações políticas que o antecederam.

Trata-se, portanto, de anuência preliminar e não-vinculante (Portela, 2010). Ao fazê-lo, o representante do Estado brasileiro responsável por tal ato, mesmo não tendo vinculado o país ao tratado, acaba por ensejar uma série de processos por parte de diferentes instituições domésticas brasileiras, as quais viriam, mais tarde, a concretizar a formal vinculação do Estado brasileiro aos termos do tratado (Casella; Accioly, 2019).

Posteriormente, também conforme o preâmbulo do decreto sob lentes, em 29 de maio de 2003, o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo no 231, o texto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000 (Brasil, 2004). Neste ato, o Congresso Nacional se traduziu no órgão interno do Estado que tem por incumbências tanto o exame quanto à revisão acerca dos elementos que expressem os princípios da conveniência e da oportunidade do tratado junto ao próprio Estado. Isto indica ainda que o Estado brasileiro não enxergou conflito entre o tratado aprovado com norma jurídica interna do país. Note-se ainda que, conforme o art. 83, inciso VIII, cc. art. 49, inciso I, da Constituição Federal de 1988, a aprovação prévia do conteúdo do tratado por parte do Congresso Nacional é exigência para que o Presidente da República possa então celebrar tratado internacional (Casella; Accioly, 2019).

O preâmbulo do decreto em questão traz que a Convenção ora discutida entrou em vigor internacional em 29 de setembro de 2003, tratando-se tal data do nonagésimo dia seguinte à data de depósito do quadragésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão por parte de algum Estado signatário de tal convenção. Para tanto, houve que se ater aos princípios universalmente reconhecidos do livre consentimento e da boa-fé, essenciais ao Direito Internacional Público (Casella; Accioly, 2019; Rezek, 2006).

Mais tarde, em 29 de janeiro de 2004, o governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto à Secretaria-geral da Organização das Nações Unidas. Há que se atentar para o fato de que por meio dessa ratificação, o Brasil passou a ser vinculado juridicamente para com o tratado, pois confirmou formalmente sua obrigação para com o estipulado na convenção sob lentes. A ratificação pressupôs, portanto, que as instituições internas do país já haviam examinado o contido no tratado, apontando o consentimento, definitivamente, no que tange a se obrigar a cumprir tal instrumento normativo (Portela, 2010, p.

101-3). O tratado em questão entrou em vigor para o Brasil em 28 de fevereiro de 2004, de acordo com o que expressa o preâmbulo do Decreto (BRASIL, 2004). Cabe ressaltar, neste ponto, que a partir de então o Estado brasileiro passou a ter de considerar, em todos os processos de que tomar parte, a norma *pacta sunt servanda* (Casella; Accioly, 2019).

O Decreto nº 5.015 foi assinado pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 12 de março de 2004 (Brasil, 2004). Trata-se da efetiva promulgação do tratado por parte do Estado brasileiro. Além deste efeito, o decreto executivo incidiu na publicação oficial de seu texto e na executoriedade do ato internacional, cuja observância passou assim a ser obrigatória no ordenamento legal brasileiro, possuindo efeito vinculante de forma positiva (Varella, 2019). Tal decreto entrou em vigor no Brasil na data de sua publicação, ou seja, 15 de março de 2004, conforme estipulado pelo artigo 3º do próprio decreto (Brasil, 2004). A partir deste momento, o tratado passou, deste modo, a ter efeito interno.

5 EFEITOS DO TRATADO PARA A SOCIEDADE E INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

No caso do Brasil, onde o crime organizado provoca graves problemas de segurança pública, com amplas consequências socioeconômicas, assinar a Convenção de Palermo pode ser visto como extremamente importante. A ineficiência do ordenamento jurídico brasileiro ante a expansão do crime organizado – tanto em seu território quanto no exterior – coloca-se, no campo político, praticamente como uma exigência. É importantíssimo ao Estado brasileiro, dada sua condição de fragilidade social e política quando se trata do combate ao crime organizado transnacional, posicionar-se de modo a contribuir para com os esforços internacionais nesse campo, seja através da colaboração para com os demais atores estatais, seja por meio da aplicação, na esfera doméstica, dos mecanismos legais e institucionais adotados na convenção. Observe-se que à época da Convenção de Palermo, o conceito de crime organizado na Constituição Federal do Brasil trazia um conceito bastante vago, permitindo diferentes interpretações jurídicas.

Ainda que a Lei 9.034/1995 – que dispunha sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, revogada pela Lei 12.850/2013, com

os aprimoramentos introduzidos pela Lei 10.217/2001 – se refira a “organizações criminosas ou associações criminosas”, nenhuma delas define, exatamente, de que se trata de fato uma organização criminosa. Essa definição só surgiria em 2013 com o advento da retomada Lei 12.850, cujo artigo primeiro trata logo da tão almejada definição. Tal situação, mais do que trazer insegurança jurídica aos operadores do Direito, inviabiliza o planejamento ou a consecução de políticas públicas eficazes nessa seara (Cano, 2013, p. 179; Messa; Carneiro, 2020). Isto posto, pode-se considerar que o Brasil, ao ter assinado o tratado sob lentes, inserindo seu conteúdo ao ordenamento normativo nacional, iniciou um importante movimento na esfera geopolítica ao estabelecer o Brasil como um colaborador, perante os demais Estados signatários, no combate ao crime organizado internacionalmente. Além disso, a assinatura por parte do Estado brasileiro representou, domesticamente, uma relevante evolução legislativa, conduzindo os órgãos do executivo e do judiciário a uma nova realidade, à qual teriam de se adaptar rapidamente, visando os princípios da legalidade e da eficiência, basilares ao funcionamento da Administração Pública (Meirelles, 2018). Nessa esteira, cabe apontar para o julgamento do *habeas corpus* nº 77.771-SP (2007/004187-9) por parte do Supremo Tribunal Federal, ocasião em que acolheu a conceituação de organização criminosa definida pela Convenção de Palermo, sustentando que o referido diploma legal tem aplicabilidade imediata no âmbito normativo interno (Messa, 2012, p. 95).

A conceituação apresentada pela Convenção de Palermo a respeito de organizações criminosas, bem como as tipificações daí advindas, acabam por incidir diretamente sobre a atuação estatal quanto a um dos mais graves problemas percebidos no Brasil nas últimas décadas – a segurança pública. A violência a que está exposta grande parcela da sociedade brasileira atualmente pode ser compreendida como um elemento gerador de conflitos. Nessa esteira, há que se considerar que muitos daqueles que acabam por se envolver com organizações criminosas são cidadãos que pertencem a uma realidade de precariedade, com escassas oportunidades profissionais, poucos recursos econômicos e baixa educação formal, o que significa baixas perspectivas de sucesso ou evolução em meio à sociedade. Os problemas daí advindos, em muitos casos, conduzem os indivíduos ao envolvimento com o narcotráfico e outras atividades próprias do crime organizado, com o fito de conseguir sustento, reconhecimento e poder (Messa, 2012, p. 70). Tal contexto exige do Estado, por conseguinte,

uma tipificação adequada dos comportamentos criminosos aí envolvidos e uma abordagem equilibrada ao se lidar com todas as questões que permeiam tanto as organizações criminosas quanto os cidadãos individualmente. Ou seja, a legitimação do direito, em estrita observância aos direitos fundamentais da pessoa humana, deve ser a base da atuação do Estado ao combater o crime organizado conforme o preconizado pela Convenção de Palermo (Smanio, 2012, p. 199-200).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, teve sua imagem vinculada, internacionalmente, à ineficácia no enfrentamento a organizações criminosas atuantes em seu território. O fato de ser o Brasil um entreposto entre os principais polos de produção de entorpecentes – como a Colômbia, a Bolívia e o Peru – e os maiores mercados consumidores dessas drogas – os Estados Unidos e a Europa ocidental – fazem desse país um local de grande interesse a organizações criminosas operando tanto doméstica quanto internacionalmente, as quais têm no narcotráfico sua principal fonte de renda. A violência, os problemas sociais e econômicos causados por tais organizações criminosas regionalmente elevaram as exigências por parte da comunidade internacional quanto ao empenho por parte do Estado brasileiro em lidar com tais grupos criminosos. As frágeis legislações existentes anteriormente à convenção sob lentes, por si só, já expõem a débil condição legal do Brasil no cenário internacional no que diz respeito ao combate à corrupção e à criminalidade organizada (Lampe, 2016, p. 204).

Com o acolhimento dos marcos regulatórios internacionais no combate ao crime organizado transnacional o Brasil promoveu, indubitavelmente, um grande avanço no que diz respeito aos métodos policiais e à cooperação jurídica no plano internacional, postando-se em consenso junto ao Direito Internacional quanto à definição de grupo criminoso organizado, possibilitando ações em nível operacional com maior racionalidade e lógica por parte do Estado. A partir da inserção do conteúdo da Convenção de Palermo e de seus três protocolos no ordenamento jurídico interno, o Brasil se colocou como uma peça-chave para a comunidade jurídica internacional, dando uma resposta plausível à demanda dos países-membros da Organização das Nações Unidas no que concerne à adoção de mecanismos eficazes de cooperação policial e jurídica. Assim, aperfeiçoaram-se os mecanismos de prevenção, de

controle e de repressão ao crime organizado transnacional de forma significativa. Estes elementos permitiram aos operadores do Direito brasileiros expertise e experiência no tema, editando-se em 2013 a Lei 12.850, a qual dispõe sobre investigação criminal, meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal no ordenamento jurídico brasileiro (Gomes, 2020, p. 696-698).

A observância quanto ao disposto nos diplomas internacionais inseriu o Brasil, em definitivo, como um ator relevante no enfrentamento ao crime organizado transnacional, em conformidade com as atuações não só da Organização das Nações Unidas, mas também com diversas entidades regionais e globais. Essa sistematização explicita a questão do adensamento e da especialização do Direito Internacional Público, tendo-se nos direitos humanos o fundamento e um elemento integrador de uma ordem jurídica internacionalmente.

No plano regional, o Brasil integra os esforços da Organização dos Estados Americanos – mais especificamente junto à Comissão Interamericana para o Controle de Drogas de Abuso, ao se combater o tráfico internacional de drogas, e junto à Comunidade Policial das Américas, a AMERIPOL, a qual tem no crime organizado transnacional seu maior enfoque. Ademais, outros exemplos da adesão do Brasil a esforços de cooperação jurídica e policial em nível regional são o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais do Mercosul (promulgado pelo Decreto 3468, de 17/05/2000), a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (promulgada pelo Decreto 2740, de 20/08/1998), a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal (promulgada pelo Decreto 6340, de 3/01/2008), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (promulgada pelo Decreto 4410, de 07/10/2002), e a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (promulgada pelo Decreto 5639, de 26/12/2005) (Saadi, 2020).

De suma importância é também a cooperação prestada pelo Brasil no que tange aos órgãos de alcance mundial. Um exemplo é a colaboração junto ao Grupo de Ação Financeira Internacional – este no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, cooperando com o combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. A colaboração para com o trabalho de Unidades de Inteligência Financeira, bem como apoio à Agência Policial Internacional – a Interpol – e à Organização Mundial de Aduanas são demonstração da

integração brasileira ao sistema internacional e do grau de cooperação que seus órgãos atingiram. O Escritório da Organização das Nações Unidas para Drogas e Crime também se coloca como uma importante plataforma de cooperação policial de que o Brasil faz parte em nível global. Além destes, são exemplos do empenho do Brasil em nível mundial a adesão à Convenção das Nações Unidas contra Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (conhecida por Convenção de Viena, promulgada pelo Decreto 154, de 26/06/1991), aos Protocolos Adicionais à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do Tráfico de Pessoas em especial Mulheres e Crianças (promulgado pelo Decreto 5017, de 12/03/2004) e ao relativo ao combate ao tráfico de migrantes (promulgado pelo Decreto 5016, de 12/03/2004), à Convenção para a supressão de atentados terroristas com bomba (promulgado pelo Decreto n. 4394, de 26/09/2002), à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (promulgada pelo Decreto 5687, de 31/01/2006 e à Convenção das Nações Unidas para a supressão do financiamento ao Terrorismo (promulgada pelo Decreto 5640, de 26/12/2005) (Saadi, 2020).

A atuação das instituições brasileiras junto a tais organismos internacionais demonstra o impacto da promulgação da Convenção de Palermo por este país. Neste sentido, nota-se que a criminalização da lavagem de dinheiro, a recuperação de ativos e a cooperação internacional merecem lugar de destaque nesse processo evolutivo. Ao padronizar seus protocolos policiais e jurídicos conforme os ditames internacionais, o Estado brasileiro permitiu a modernização da legislação de combate à lavagem de capitais, possibilitou a especialização de diversos órgãos estatais e tipificou o conceito de organização criminosa. Isto se materializou, dentre outros tópicos, na criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, atendendo à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Juntamente com seus órgãos policiais, o Ministério Público da União, a Receita Federal, a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e o COAF chegaram a resultados notáveis no combate ao crime organizado, tanto nacional quanto internacionalmente, logrando investigar eficazmente e a condenar judicialmente grandes empresários e políticos, conseguindo ainda recuperar montantes bilionários desviados dos cofres públicos por agentes criminosos organizados (Saadi, 2020).

Portanto, a adequação do Estado brasileiro ao processo de harmonização e de uniformização das cartas legais domésticas de diferentes países colabora para com o estabelecimento de uma ordem jurídica global. Associado a isso, tem-se que o incremento da integração social trazida pelos avanços tecnológicos condiciona o enfrentamento a organizações criminosas transnacionais à otimização dos recursos de cooperação em nível internacional.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDENAS, M.; BJORGE, E. Introduction: from fragmentation to convergence in international law. In: ANDENAS, M; BJORGE, E. **A farewell to fragmentation: reassertion and convergence in international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 1-36.
- BELLO, E.; ENGELMANN, W. (Eds.). **Metodologia da Pesquisa em Direito**. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2015.
- BEZBORODOV, Y. Methods of International Legal Convergence. **Law Review**, v. VII, n. 1, p. 21-31, January-June 2017.
- BIANCONI, G. **L'assedio. Troppi nemici per Giovanni Falcone**. Turim: Giulio Einaudi, 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 4.388/2002**. Brasília: Casa Civil. 25 de setembro de 2002.
- BRASIL. **Decreto nº 5.006/2004**. Brasília: Casa Civil. 08 março de 2004.
- BRASIL. **Decreto nº 5.015/2004**. Brasília: Casa Civil. 12 março de 2004.
- CANO, I. Violence and Organized Crime in Brazil: The Case of "Militias" in Rio de Janeiro. In: STIFTUNG, H.-B.; SCHÖNENBERG, R. **Transnational Organized Crime. Analyses of a Global Challenge to Democracy**. Bielefeld: Transcript, 2013, p. 179-188.
- CASELLA, P. B.; ACCIOLY, G. H. **Manual de Direito Internacional Público**. 24^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Esclarecendo a noção de participação direta nas hostilidades. **Comitê Internacional da Cruz Vermelha**, 2009. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/feature/direct-participation-ihl-feature-020609.htm>. Acesso em: 08 Junho 2021.

CONWAY, D. Globalization from below. Coordinating global resistance, alternative social forums, civil society and grassroots networks. In: CONWAY, D.; HEYNEN, N. **Globalization's Contradictions. Geographies of discipline, destruction and transformation.** Londres: Routledge, 2017, p. 212-225.

CONWAY, D.; HEYNEN, N. Globalization's dimensions. In: CONWAY, D.; HEYNEN, N. **Globalization's Contradictions. Geographies of discipline, destruction and transformation.** Londres: Routledge, 2017, p. 2-16.

DALLARI, P. The integration of the law in a politically fragmented world. In: VASCONCELOS, Á. **Brasil nas Ondas do Mundo.** Campina Grande: Editora da Universidade Federal de Campina Grande, 2017, p. 41-50.

DALLARI, P. B. D. A. Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Política Externa**, São Paulo, v. 17, n. 2, set/out/nov 2008.

DANDURAND, Y.; TKACHUK, B.; CASTLE, A. **Recent International Efforts to Address Transnational Crime.** The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy. Vancouver, p. 22, 1998.

GIRALDO, J.; TRINKUNAS, H. Transnational crime. In: COLLINS, A. **Contemporary security studies.** Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 428-446.

GOMES, R. C. O. Crime Organizado na Convenção de Palermo. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. **Crime Organizado.** São Paulo: Almedina, 2020, p. 667-699.

GUZMAN, A. **How International Law Works - a rational choice theory.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect.** International Development Research Centre. Ottawa. 2001.

KOSKENNIEMI, M. International Law and Hegemony: A Reconfiguration. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 17, n. 2, p. 197-218, 2004.

KOSKENNIEMI, M. **From Apology to Utopia - The Structure of International Legal Argument.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LAMPE, K. V. **Organized Crime. Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance.** Londres: SAGE, 2016.

LAMY, M. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 48^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MESSA, A. A. Crime Organizado: uma compreensão acerca dos aspectos psicológicos e repercussões psicossociais. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. **Crime Organizado**. 1^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 68-74.

MESSA, A. F. Aspectos constitucionais do crime organizado. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. **Crime Organizado**. 1^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 93-116.

MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. (Eds.). **Crime Organizado**. 2^a. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

PORTELA, P. H. G. **Direito Internacional Público e Privado**. 2^a. ed. Salvador: JusPodium, 2010.

POWERS, J. The Evolving Jurisprudence of the International Administrative Tribunals: Convergence or Divergence?. **AIIB Yearbook of International Law**, p. 68-78, 2018.

REZEK, F. **Direito internacional público**. 10^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROTH, M. P. Historical Overview of Transnational Crime. In: REICHEL, P.; ALBANESE, J. **Handbook of Transnational Crime and Justice**. Londres: Sage, 2014, p. 5-22.

SAADI, R. A. O Combate ao Crime Organizado. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. **Crime Organizado**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 421-446.

SENADO FEDERAL. **Decreto Legislativo nº 231/2003**. Brasília: Senado Federal, 2003.

SMANIO, G. P. Teoria Geral do Direito Penal e a Atuação do Estado em Face do Crime Organizado. In: MESSA, A. F.; CARNEIRO, J. R. G. **Crime Organizado**. 1^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 196-211.

TRINDADE, A. A. C. **Os Tribunais Internacionais Contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto**. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Acesso em: 27 Abril 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND ORGANIZED CRIME. United Nations Convention against Transnational Organized Crimes (with protocols). **Audiovisual Library of International Law**, 2000. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/ha/unctoc/unctoc.html>. Acesso em: 27 Abril 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND ORGANIZED CRIME. **The globalization of crime**. Vienna, 2010.

UNITED NATIONS. **United Nations Treaty Collection**. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18. Acesso em: 28 abril 2021.

VARELLA, M. D. **Direito internacional público**. 8^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

Data da submissão: 15/10/2024.

Data da aprovação: 13/01/2025.

O SUSP e o Primeiro Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina: Uma Experiência à Luz da Nova Política Nacional de Segurança Pública

The SUSP and the First State Plan for Public Security and Social Defense in Santa Catarina: An Experience in Light of the New National Public Security Policy

Rogério Martins³⁹

Luis Antonio Pittol Trevisan⁴⁰

Antônio João de Mello Júnior⁴¹

Davi Novelo⁴²

RESUMO

Santa Catarina foi um dos primeiros Estados a ter o seu Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social alinhado às diretrizes fixadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, no contexto do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tendo sido instituído no final do ano de 2018, elaborado com um conjunto de diretrizes e ações integradas dos órgãos de segurança pública do Estado (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Científica). Passados dois anos do primeiro ciclo da sua implementação, esta pesquisa descritiva relata como se deu essa experiência, abordando a lógica da sua elaboração, a implementação, o monitoramento e os resultados, os quais representaram uma significativa redução dos principais indicadores criminais do Estado, superando em muito as metas estabelecidas tanto no plano nacional, quanto as do próprio plano estadual. Não obstante os desafios constantes inerentes à segurança pública brasileira, a experiência de Santa Catarina representou um

³⁹ Coronel na Reserva Remunerada da Polícia Militar de Santa Catarina, Mestre em Administração, Especialista em Administração Pública e em Segurança Pública, Bacharel em Segurança Pública, em Direito e em Administração. E-mail: rogeriomartins1502@gmail.com.

⁴⁰ Major da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), Bacharel em Direito e em Administração Pública, Especialista em Direito Constitucional e Direito Penal e Processual Penal, Mestre em Administração e Doutorando em Administração. E-mail: luis.appt@gmail.com.

⁴¹ Coronel na Reserva Remunerada da Polícia Militar de Santa Catarina, Bacharel em Direito. E-mail: mellomajor@gmail.com.

⁴² Escrivão da Polícia Civil de Santa Catarina, Bacharel em Direito. E-mail: davinovelo@gmail.com.

modelo de gestão pública orientada por dados e resultados, *Data-Driven Organization*, em sintonia com uso da tecnologia, servindo então como uma referência à luz da nova política nacional de segurança pública.

Palavras-chave: Segurança Pública; Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social; Política Pública; planejamento estratégico.

ABSTRACT

Santa Catarina was one of the first States to have its State Public Security and Social Defense Plan aligned with the guidelines established by the Ministry of Justice and Public Security, within the context of the Unified Public Security System (SUSP). Instituted at the end of 2018, the plan was developed with a set of integrated guidelines and actions from the State's public security agencies (Military Police, Civil Police, Military Fire Brigade, and Scientific Police). Two years after the first cycle of its implementation, this descriptive research reports on this experience, addressing the logic of its development, implementation, monitoring, and results, which represented a significant reduction in the state's main criminal indicators, far exceeding the goals established both in the national plan and in the state plan itself. Despite the constant challenges inherent to Brazilian public security, the experience of Santa Catarina represents a model of public management driven by data and results, *Data-Driven Organization*, in harmony with the use of technology, thus serving as a reference considering the new national public security policy.

Keywords: Public Security; Public Safety System (SUSP). State Public Security Plan; Public Policies; strategic planning.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo relata uma experiência que descreve e avalia a forma, as bases e a tecnologia administrativa utilizada para a elaboração do primeiro Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado de Santa Catarina (PESPDS-SC) (Santa Catarina, 2018), levado a efeito durante o ano de 2018, entre os meses de abril e novembro, quando foi apresentado à sociedade catarinense, iniciando a execução do seu primeiro ciclo: 2019-2020.

Inicialmente, cabe esclarecer que a política pública pode ser definida como um conjunto de ações governamentais voltadas para o atendimento de demandas sociais, buscando solucionar problemas

coletivos e garantir direitos individuais e/ou coletivos. Essas ações são implementadas por meio de programas e projetos, abrangendo diversas áreas como saúde, educação, segurança e meio ambiente, entre outras.

Por sua vez, a avaliação da política pública consiste no processo de emitir juízos de valor sobre as atividades e resultados de uma política, estratégia ou projeto. Este processo envolve necessariamente dois elementos: a construção de uma descrição detalhada e precisa do desempenho de um programa, e a comparação desse desempenho com um critério ou padrão pré-estabelecido para julgar sua eficácia (Jannuzzi, 2005).

No contexto da segurança pública, a importância da avaliação reside no fato de que ela permite verificar se os objetivos e metas estabelecidos foram alcançados. Além disso, possibilita a identificação dos principais resultados e efeitos das políticas implementadas. Dessa forma, os resultados obtidos pela avaliação podem ser utilizados como insumos para a tomada de decisão e para o aprimoramento das políticas públicas, assegurando que estas sejam mais eficazes, eficientes e efetivas no atendimento às demandas da sociedade (Trevisan; Bellen, 2008).

Neste sentido, cumpre considerar que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, segundo a Constituição da República (Brasil, 1988). Nada obstante, pesquisas apontam a questão da segurança pública como uma das três maiores preocupações do país⁴³, com destaque para o aumento da sensação de insegurança, decorrente dos alarmantes índices de criminalidade e da violência (Ibope, 2017; 2018).

Cabe considerar também que, conforme D'ávilla (2018), a segurança pública se caracteriza como um fenômeno social complexo com multicausalidades. O crime em si é um ato que atenta contra o ordenamento jurídico e a criminalidade é o conjunto desses acontecimentos num determinado ambiente histórico e geográfico. O aumento da criminalidade decorre de diversos fatores, tais como: ambiente social desajustado; formação de grandes conglomerados

⁴³ Saúde e educação figuram no topo da lista.

urbanos sem estrutura adequada; ocupação desordenada do solo; ausência ou ineficiência de políticas sociais e assistenciais; desagregação familiar; deficiência da estrutura educacional e policial; falta de empregos e oportunidades; deficiências do sistema prisional; cooptação de pessoas pelo crime organizado; falhas nas legislações e na aplicação das leis; sensação de impunidade, dentre outras.

Muitos outros aspectos importantes também merecem ser considerados em relação ao tema da segurança pública, como o fato de que ela não se limita apenas à preservação de vida e do patrimônio, mas também interfere nas questões relativas ao desenvolvimento econômico e social. Para fins exemplificativos, pode-se pontuar que um empreendedor, ao analisar onde investirá o seu dinheiro, seja para abrir uma fábrica ou um comércio, certamente se volta atentamente à questão da segurança, ou à falta dela. O mesmo raciocínio também vale para o turista, já que na hora de escolher onde desfrutar das suas férias, também faz ponderações acerca da segurança do destino.

Por esses e por outros diversos motivos, a segurança pública é um fator fundamental na vida das pessoas e requer uma atuação profissional na sua gestão. É necessário um planejamento adequado às diversas realidades e cenários, aproveitando-se as melhores ferramentas de tecnologia, de racionalidade no desenvolvimento das atividades e de qualificação profissional, tudo em busca dos melhores resultados para proporcionar um ambiente seguro aos cidadãos.

Conforme apontam Drucker (1977) e Oliveira (2007), a característica essencial do plano, na sua gênese, é a de apresentar uma linha de ação definida, bem como um método para a sua execução, afinal planejar é um processo voltado para o futuro. Nesse sentido, a Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina, baseada na nova legislação federal que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), elaborou o seu primeiro Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS-SC) (Santa Catarina, 2018).

O PESPDS-SC procurou instrumentalizar as novas formas de pensamento, de atuação, de controle e de posturas dos profissionais integrantes dos órgãos da segurança pública catarinense, bem como servir de guia para a atuação dessas forças de segurança, orientando as ações operacionais com base em planejamento de médio e longo prazos, não obstante as adequações implementadas conforme as circunstâncias.

O plano foi desenhado para ser compreendido como a carta orientadora por um período de 10 (dez) anos (2018 - 2028). A missão, a visão, os valores e as premissas foram estabelecidas, bem como foi desenhado o mapa estratégico com políticas vinculadas às dimensões, as quais abraçam diretrizes contendo componentes como: objetivos estratégicos, indicadores, metas, prazos, envolvidos e programas ou ações.

O principal objetivo do plano foi – e continua sendo – garantir que Santa Catarina continue a ser um dos Estados mais seguros do país e que a redução da criminalidade seja constante.

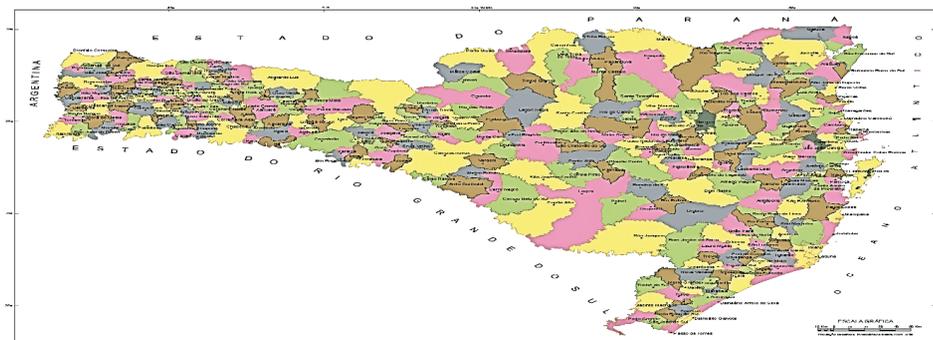
Para concluir esta introdução, cumpre informar que, metodologicamente, este artigo se caracterizou como uma pesquisa descritiva, um estudo de caso que relatou uma experiência com o objetivo de elucidar como se deu o processo de elaboração, construção e a importância do primeiro PESPDS-SC, à luz da nova política nacional de segurança pública. Como objetivos específicos, os autores apresentaram os detalhes do contexto institucional e espaço-temporal por meio de um diagnóstico da segurança pública do Estado, bem como, o sistema de monitoramento e de avaliação do plano e, depois, os resultados obtidos com as suas considerações finais, as limitações e as sugestões para novas pesquisas relativas ao tema. O estudo visou então identificar oportunidades inovadoras e aprimorar a qualidade dos serviços de segurança pública prestados à comunidade.

2 DIAGNÓSTICO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA CATARINA

Para o desenvolvimento do plano, inicialmente foi necessário identificar os principais aspectos relativos ao cenário da segurança pública do Estado, conforme segue resumidamente apresentado nas próximas linhas.

O Estado de Santa Catarina possuía uma população aproximada de 7 milhões de habitantes distribuídos em 295 municípios. Ele faz fronteira ao Norte, de 750 km com o Estado do Paraná. Ao Sul, limita-se com o Estado do Rio Grande do Sul, por 1.014 km e a Oeste, com a República Argentina por 211 km, possuindo nesta faixa fronteiriça 82 municípios, com população em torno de 828 mil habitantes. A linha litorânea, a Leste, mede 561,4 km, correspondendo a 7% da costa brasileira.

Gráfico 1 – Mapa do Estado de Santa Catarina



Fonte: Brasil (2018).

Quanto aos indicadores da segurança pública, destaca-se que, conforme dados da Gerência de Estatística e Análise Criminal da Secretaria de Estado da Segurança Pública (GEAC/DINI/SSP/SC), Santa Catarina possuía uma taxa anual de 14,1 homicídios por 100 mil habitantes em 2017. Essa taxa é significativamente inferior à taxa média verificada no Brasil, que segundo dados do 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018), estava em cerca de 30,8 por 100 mil habitantes.

Conforme dados da mesma GEAC/DINI/SSP/SC, a taxa de homicídios relativos à faixa etária de 15 a 29 anos era de 27,1 por 100 mil jovens em 2017 e a taxa de homicídios de mulheres era de 0,7 feminicídios a cada 100 mil habitantes. A taxa de latrocínios por grupos de 100 mil habitantes era de 0,89 em 2017 e a taxa de lesões corporais seguidas de morte era de 0,41. As mortes por acidentes de trânsito no Estado tiveram uma taxa de 20,7 mortes por 100 mil habitantes em 2017.

Quanto aos principais tipos de crimes contra o patrimônio, verificou-se que a taxa de roubos em Santa Catarina era de 238,1 roubos por 100 mil habitantes em 2017, e a de roubo de veículos no mesmo ano era de 42,9 roubos de veículos por 100 mil habitantes. A taxa de furtos era 1.647,4 por 100 mil habitantes em 2017 e a de furtos de veículos era 170,8 por 100 mil habitantes em 2017.

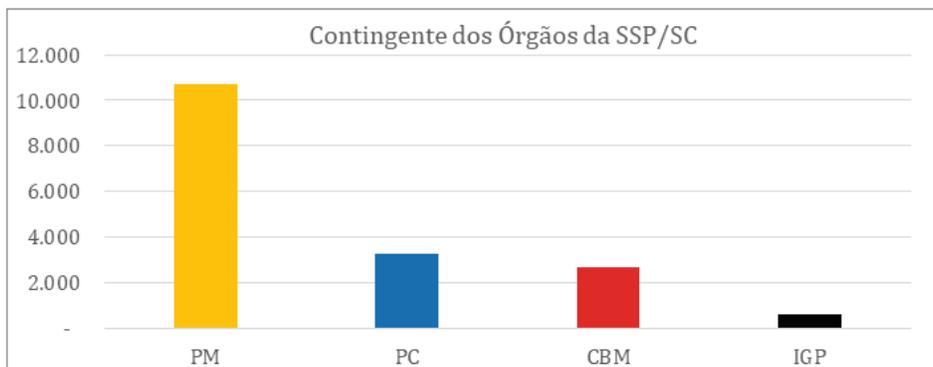
Tabela 1 – Principais indicadores de criminalidade em Santa Catarina no ano de 2017

Principais indicadores de criminalidade em SC	2017
Homicídios por 100 mil habitantes	14,1
Homicídios na faixa etária de 15 a 29 anos por 100 mil jovens	27,1
Homicídios de mulheres (feminicídios) a cada 100 mil hab.	0,70
Latrocínios por 100 mil habitantes	0,89
Lesões corporais seguida de morte	0,41
Mortes por acidentes de trânsito por 100 mil hab.	20,7
Roubos por 100 mil hab.	238,1
Roubo de veículos por 100 mil hab.	42,9
Furtos por 100 mil hab.	1.647,4
Furtos de veículos por 100 mil hab.	170,8

Fonte: SSP/SC.

Para fazer frente a esses e a todos os demais desafios diários da segurança pública do Estado, a Secretaria de Segurança no ano de 2018 contava com uma estrutura composta por 4 órgãos, com aproximadamente 17 mil profissionais em atividade. A Polícia Militar (PM) com 10.700, a Polícia Civil (PC) com 3.300, o Corpo de Bombeiros Militar (CBM) com 2.700 e a Polícia Científica (PCI) com 600. A Secretaria possuía 13 aeronaves e cerca de 6.000 viaturas distribuídas pelo Estado, assim alocadas: a PM com 3.000; a PC com 1.600; o CBM com 1.200; e a PCI com 150.

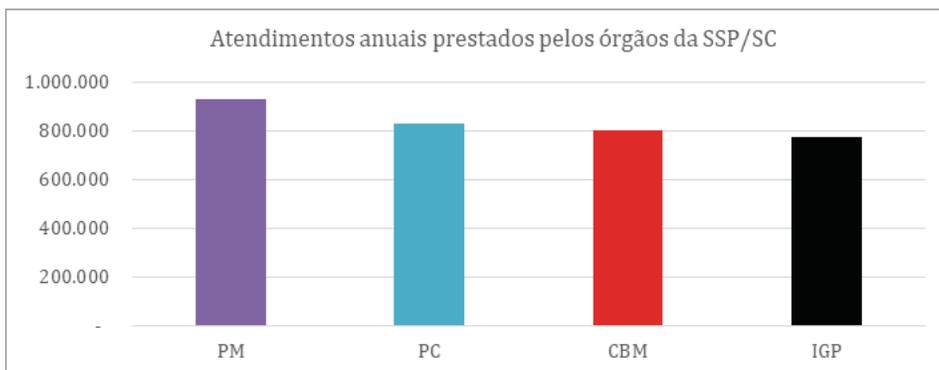
Gráfico 2 – Contingente dos efetivos em atividade na Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e na Polícia Científica do Estado de Santa Catarina no ano de 2018



Fonte: SSP/SC

Quanto aos atendimentos, registravam-se mais de 3 milhões prestados anualmente pelos órgãos de segurança do Estado. A PM atendia 930 mil ocorrências por ano, elaborando também 75.000 boletins de acidentes de trânsito e conduzindo 33.000 pessoas presas em flagrante. A PC registrava 830 mil boletins de ocorrências por ano, além de elaborar 45.000 inquéritos policiais e 18.000 autos de prisão em flagrante. O CBM atendia cerca de 800 mil ocorrências, sendo 180.000 emergências, 504.000 atendimentos técnicos, 40.000 processos de poder de polícia administrativa, 1.200 investigações em incêndio e atendia 71.000 salvamentos, especialmente durante as Operações Veraneios. Além disso, também realizava 4,5 milhões de prevenções anuais. A PCI, por sua vez, realizava 774 mil procedimentos, sendo 123.000 exames periciais, 113.000 laudos e 538.000 carteiras de identidade.

Gráfico 3 - Atendimentos prestados pelos órgãos da segurança pública de Santa Catarina, com base no ano de 2017



Fonte: SSP/SC

Foi nesse contexto, sopesando os indicadores e as particularidades do Estado de Santa Catarina, que foi embasada a elaboração e a estruturação do plano de segurança pública do Estado.

3 A ELABORAÇÃO E A ESTRUTURA DO PLANO

Conforme aponta Mintzberg et al., (2006), a característica essencial de um plano é apresentar uma linha de ação definida, bem como um método para a sua execução. Para o seu devido cumprimento, deve se basear em fatos e hipóteses válidas, além de proporcionar o emprego dos recursos disponíveis, organização adequada, continuidade, descentralização, simplicidade, flexibilidade, sem se afastar dos mecanismos de controle e coordenação.

Nesse sentido, a Secretaria de Segurança Pública (SSP/SC), em conjunto com a Polícia Militar (PM), a Polícia Civil (PC), o Corpo de Bombeiros Militar (CBM), a Polícia Científica (PCI), o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e com as Secretarias de Estado da Defesa Civil, da Justiça e Cidadania, da Assistência Social, da Educação e da Saúde, elaboraram seu primeiro Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS-SC) (Santa Catarina, 2018) objetivando nortear a condução programática da gestão nos próximos anos.

O plano também foi apresentado e discutido com os demais Poderes constituídos, com o Ministério Público e a Ordem de Advogados do Brasil (OAB), dentre outros órgãos, além de segmentos dos profissionais da segurança pública, representantes municipais e da sociedade civil, por meio de diversas reuniões e audiências públicas realizadas em todo o Estado, a exemplo dos Conselhos Comunitários (CONSEGs), órgãos da imprensa, sindicatos, associações e representantes de comunidades.

Assim, com o objetivo de analisar e direcionar os eventos na área de segurança pública, e aspirando a contribuir com o desenvolvimento social e econômico do Estado, foi desenvolvido o PESPDS-SC buscando operar como uma bússola a direcionar as ações e maximizar os resultados com o menor custo possível, tendo sido sistematizados e organizados novos processos e ações na área da segurança destinados à prestação de serviços à comunidade.

Cabe destacar que o plano foi concebido de maneira alinhada às discussões em nível federal, com a criação do Ministério da Justiça e Segurança Pública e com a sanção da nova Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Essa lei disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), legislações essas que também embasaram a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) (Brasil, 2018).

Importante enfatizar que o SUSP tem a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de Segurança Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Do mesmo modo, a elaboração do plano também foi coerente com o direcionamento governamental em nível estadual, em especial com o Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030 (PDSC) (Santa Catarina, 2018), documento este que revela os obstáculos para o desenvolvimento do Estado em relação à área da segurança pública, destacando-se a questão das deficiências de efetivo e as necessidades logísticas, assim como a imprescindibilidade de aperfeiçoamento técnico-profissional e a falta de integração entre os órgãos do sistema.

O PESPDS-SC foi desenhado para ser compreendido como a carta orientadora por um período de 10 (dez) anos (2018 - 2028). A missão, a visão, os valores e as premissas foram claramente estabelecidas, bem como foi desenhado o mapa estratégico com políticas vinculadas às dimensões, as quais abarcavam diretrizes contendo componentes como: objetivos estratégicos, indicadores, metas, prazos, envolvidos e programas ou ações (Mintzberg et al., 2006).

Na concepção do plano, a “visão” representava o sonho de longo prazo da organização, a qual serviria de guia para a pavimentação do caminho a ser percorrido para o cenário desejado. Nesse sentido, foi estabelecido “Que a Segurança Pública do Estado seja reconhecida pela sociedade catarinense pela excelência no desenvolvimento de ações integradas, com o respeito aos direitos fundamentais e a garantia da paz social em Santa Catarina”.

A “missão” realçou a razão da existência da SSP/SC e o papel a ser desenvolvido por seus integrantes. Desse modo, foi definida como: “Prestar serviços de segurança pública de forma integrada, de modo a proporcionar segurança a todas as pessoas, com o devido respeito aos direitos fundamentais, visando a garantia da paz social no Estado de Santa Catarina”.

Os “valores” e as “premissas” englobam os elementos que devem formar a cultura organizacional e a base de sustentação das ações, comportamentos, condutas e atitudes dos integrantes da segurança pública catarinense (Costa, 2007), sendo assim, foram definidas como: “Legalidade, transparência, ética, efetividade, respeito aos direitos fundamentais, profissionalismo, integração, proximidade, inteligência, inovação e tecnologia”.

O “objetivo” central do plano foi o de estabelecer um gerenciamento estratégico, por meio do alinhamento e da integração das ações desenvolvidas pelos órgãos que compõem a Secretaria de Estado da Segurança Pública, juntamente com as demais Secretarias, para que, dentro do período dos próximos dez anos, tornar Santa Catarina o Estado mais seguro do Brasil em relação aos índices de segurança pública. (Santa Catarina, 2018, p. 17)

Assim, o plano elencava as políticas, os objetivos estratégicos e os programas e ações a serem desenvolvidos, tendo sido esse planejamento organizado num mapa estratégico composto por 4 (quatro) “dimensões”:

- (i) criminal, de segurança secundária (repressivas e de redução das oportunidades criminosas);
- (ii) operacional, com ações no campo da segurança primária (educativas, preventivas e de prestação de serviços);
- (iii) integração, com ações de cunho interinstitucionais e do campo prisional (segurança terciária) e as de integração com a sociedade;
- (iv) estrutural, com investimentos em capital humano, logística e inovação tecnológica e o desenvolvimento da atividade de inteligência policial, correcional e ouvidoria.

Dentro dessas 4 (quatro) dimensões, 14 (quatorze) “diretrizes” foram estabelecidas e alocadas às respectivas dimensões, a saber: (i.1) proteção à vida, buscando-se a redução das mortes violentas, da vitimização de agentes de segurança e da letalidade policial, da violência contra à infância e à juventude, da violência contra às mulheres e dos crimes praticados pelo preconceito. (i.2) proteção ao patrimônio; (i.3) enfrentamento ao crime organizado e combate ao tráfico de drogas e de armas; (ii.4) controle da segurança das fronteiras e divisas; (ii.5) realização de operações integradas de grande porte; (ii.6) segurança no trânsito; (ii.7) proteção ao meio ambiente; (ii.8) prevenção de sinistros, salvamento de pessoas e outras atividades do Corpo de Bombeiros Militar; (iii.9) articulação interinstitucional, especialmente com a Defesa Civil, com a Justiça e Cidadania, com a Assistência Social, com a Educação e com a Saúde; (iii.10) interação com a sociedade; (iv.11) investimentos em capital humano com adequação do efetivo, saúde dos profissionais da segurança e capacitação; (iv.12) logística e inovação tecnológica; (iv.13) atividade de inteligência policial; (iv.14) atividade correcional e de ouvidoria.

Nessa lógica, com clara influência da metodologia do *Balanced Scorecard* (Kaplan; Norton, 2000) – porém devidamente adaptado e modificado às peculiaridades e necessidade ímpares da segurança pública catarinense –, foram elaborados juntamente com as instituições os 26 (vinte e seis) “objetivos estratégicos”, consolidados num “mapa estratégico” a seguir apresentado, que sintetiza a organização do plano e apresenta uma visão geral da concatenação dos componentes acima descritos:

Gráfico 4 - Mapa Estratégico do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina 2018-2028

Mapa do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina 2018-2028



Fonte: Santa Catarina (2018, p. 16).

A construção desse arcabouço obedeceu a uma relação de causalidade que evidenciava quais os indutores que iriam gerar os resultados almejados. Em outras palavras, há uma sequência nos processos. Nesse sentido, o desenvolvimento dos “programas e ações” foram compatibilizados com metas bianuais estipuladas para um período total de 10 (dez) anos, com indicadores a serem avaliados permanentemente pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, sob a tutela do novo Colegiado Superior da Segurança Pública (Santa Catarina, 2019), o que torna possível seu realinhamento sempre que era necessário.

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina (PESPDS-SC) representou a consolidação de um processo de planejamento, razão pela qual não deve ser visto como algo estático, mas flexível o suficiente para ser alterado em função das modificações ocorridas internamente nas organizações e, principalmente, no ambiente externo. Os desafios exigiam soluções inovadoras, as quais estavam em constante prospecção, atualização e adequação (Caravantes, 2005).

4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Em relação ao monitoramento e avaliação, o PESPDS-SC foi concebido como um processo contínuo e permanente, no qual o acompanhamento e a avaliação são partes integradas de sua implementação. É evidente que a gestão estratégica não deve ser considerada um projeto com início, meio e fim, nem ser responsabilidade exclusiva da alta gestão da SSP/SC. Pelo contrário, deve envolver e permear todas as organizações do sistema de segurança pública estadual, em todos os níveis.

Cabe esclarecer que as decisões estratégicas são caracterizadas pelo risco e incerteza, afinal fatos e intempéries são muitas vezes imprevisíveis. Com isso em mente, por mais idealizado que seja o planejamento, as mudanças rápidas podem transformar, de uma hora para outra, até os planos mais bem desenvolvidos, em estratégias ineficazes (Wright et al., 2007).

Nesse sentido, após a definição das estratégias, deu-se início ao uso de ferramentas de controle, monitoramento e avaliação, realizando-se os ajustes à medida que as condições ambientais ou organizacionais assim requeriam, a fim de aprimorar a gestão e o atendimento às demandas da sociedade.

A implantação do sistema de monitoramento e avaliação, por meio da mensuração e interpretação periódica dos resultados, representou uma importante ferramenta de integração e coordenação das ações. Isso permitiu que todos os atores envolvidos participassem ativamente na formulação de medidas corretivas e preventivas, criando um fluxo positivo de comunicação dos resultados. Além disso, possibilitou que a gestão estratégica mantivesse o foco nas prioridades, otimizando a aplicação de recursos, evitando desperdícios e auxiliando nas tomadas de decisões mais assertivas.

Destaca-se que o Ministério da Justiça e Segurança Pública teve papel fundamental nesse processo de monitoramento e avaliação do desempenho das metas e da gestão do plano como um todo, por meio do sistema de avaliação periódica estabelecido a nível federal, conforme determinou a legislação do SUSP (Brasil, 2018).

Por sua vez, a coordenação geral do PESPDS-SC era realizada pelo novo Colegiado Superior da Segurança Pública. O monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos e dos seus indicadores eram utilizados como elementos centrais das reuniões semanais do Colegiado,

que assim monitorava permanentemente os principais indicadores criminais do Estado, de modo a subsidiar as decisões tomadas pelos gestores das instituições e pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.

Além dessa nova sistemática estabelecida pelo Colegiado Superior de Segurança Pública, o Governo do Estado também instituiu um outro sistema de gestão por indicadores de desempenho, que eram acompanhados mensalmente, denominada “Plataforma CEONNET”, que organizava, mensurava e monitorava o desempenho dos indicadores priorizados.

Os indicadores selecionados pelo Governo do Estado coincidiam com os principais indicadores da dimensão criminal do plano. Nesse sentido, objetivando alcançar os resultados propostos, para cada indicador de desempenho foram elaborados planos de ação, com a previsão das ações e tarefas a serem cumpridas por cada um dos atores envolvidos no processo. Isso tudo, sendo acompanhado em reuniões mensais realizadas com todo o Colegiado de Governo do Estado, ocasião em que as ações e os resultados eram discutidos e analisados.

Ainda, para dar suporte a toda essa sistemática e tecnologia de monitoramento, o Colegiado Superior de Segurança Pública também constituiu uma comissão para a gestão da política estadual de segurança pública, composta por representantes das Corporações⁴⁴, os quais se reuniam semanalmente para as diversas discussões relativas à segurança pública do Estado.

Outra novidade importante para o planejamento, monitoramento e a avaliação, foi o alinhamento realizado entre a estrutura estabelecida no PESPDS-SC com a estrutura do Plano Plurianual do Governo do Estado – elaborado para o exercício (2020-2023) – e também com a estrutura orçamentária da própria Secretaria de Estado da Segurança Pública e dos seus órgãos vinculados, de modo a possibilitar a mensuração da quantidade de recursos orçamentários e financeiros empregados em cada uma das dimensões do plano.

⁴⁴ Portaria n° 036/SSP/2020, de 15 de junho de 2020.

Muito embora transpareça lógico, a prática na gestão pública reiteradamente destoava da teoria, visto que, em inúmeras ocasiões, os programas estabelecidos nos orçamentos públicos não se coadunavam com as estruturas dos planejamentos estratégicos propagados pelas organizações.

Para empreender todo esse monitoramento, os índices das 4 (quatro) dimensões, das 14 (quatorze) diretrizes e dos 26 (vinte e seis) objetivos estratégicos do plano eram acompanhados com base em métricas apresentadas em quadros analíticos ou gerenciais desenvolvidos pelo Projeto *Analytics*, atualmente Solução *Qlik*, ferramenta de *Business Intelligence (BI)* em pleno uso na Secretaria de Estado da Segurança Pública. Para dar maior efetividade, foram também criadas câmaras técnicas com a designação de gestores responsáveis pela implementação e o acompanhamento de cada objetivo (Qlik, 2018).

Os quadros gerenciais eram alimentados pelos dados dos sistemas da plataforma de governo, abrangendo 26 aplicações, uma para cada objetivo estratégico definido no plano, com informações históricas, servindo como referência para a tomada de decisão de forma célere e assertiva. Convém registrar que essa ferramenta permitia a integração de outros dados, a exemplo das áreas de educação e saúde, temas transversais que robusteciam as análises gerenciais.

Por sua vez, os quadros analíticos ou gerenciais eram associativos, permitindo uma visão da informação por variados ângulos, em interfaces amigáveis e intuitivas. Em suma, o grande objetivo foi transformar a SSP/SC numa “Organização Orientada por Dados”, *Data-Driven Organization*, dotada com um plano factível que direcionava a atuação estratégica da pasta em consonância com as decisões da direção.

Na idealização desse planejamento estratégico, levou-se em consideração o uso da tecnologia, aliado à inteligência, instrumentos que se tornaram imprescindíveis para alcançar os resultados esperados pela comunidade catarinense. Destaca-se ainda outro ponto crucial para o avanço da segurança e da paz social: a integração de todos os atores de papel relevante na segurança pública.

Independente da área, seja no serviço público ou âmbito privado, o planejamento, potencializado pelo uso das ferramentas tecnológicas, é um ponto fundamental e tem se tornado imprescindível para o atingimento das metas, para o alcance dos resultados e para o sucesso operacional.

5 RESULTADOS OBTIDOS

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina (PESPDS-SC) foi elaborado para servir como orientação para o processo de planejamento e o alinhamento das ações desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública do Estado, num determinado espaço de tempo, sendo flexível às modificações ambientais e aos cenários e disponível para contribuições de todos os interessados em seu aperfeiçoamento (Brasil, 1983).

Convém registrar, outrossim, que o trabalho foi concebido pelos próprios profissionais da Secretaria de Segurança Pública do Estado e pelos integrantes das Corporações que a compõe, o que, além da economia de recursos, permitiu uma maior afinidade, *know-how*, e aproximação dos temas tratados com a realidade.

O plano nasceu da percepção de sucesso nas experiências e estratégias pretéritas das Corporações e nos resultados alcançados, alinhando-se aos seus respectivos planejamentos estratégicos, gerando a conseqüente intenção/obrigação de organizar e direcionar as atividades da Secretaria como um todo, num grande trabalho de integração, amplificado e aperfeiçoado por meio das discussões realizadas com todos as demais instituições e segmentos públicos e privados que foram envolvidos.

Por sua vez, as metas de redução ou de melhoria de cada objetivo estratégico foram estabelecidas tomando-se por referência os melhores indicadores verificados nos demais Estados da Federação (FBSP, 2018), ou mesmo pelo melhor desempenho obtido em Santa Catarina em anos anteriores. Nesse sentido, objetivou-se que o Estado alcançasse os melhores resultados do país em cada um dos principais indicadores de segurança pública, tornando-se, assim, um dos lugares mais seguros da federação.

Quanto aos recursos financeiros aplicados na área da segurança pública do Estado, conforme demonstra a tabela a seguir, destaca-se que se mantiveram nas mesmas bases anuais, observando-se uma redução no ano de 2020, sendo que, contrariamente a essa tendência, os indicadores criminais do Estado demonstraram uma significativa redução no mesmo período, sustentando a tese de melhoria da eficiência do sistema, considerando uma avaliação de custo *versus* benefício.

Tabela 2 – Recursos financeiros empregados na Segurança Pública de Santa Catarina

ANOS	2017	2018	2019	2020
Despesa com pessoal	1.961.372.840,42	2.005.067.547,66	2.027.315.318,76	1.880.587.196,59
Despesas correntes	664.235.892,09	696.096.035,13	743.457.582,29	708.170.142,61
Investimentos	68.337.408,71	89.233.753,94	66.654.709,82	63.996.213,74
TOTAL	2.693.948.158,22	2.790.399.354,73	2.837.429.629,87	2.652.755.572,94

Fonte: <http://www.transparencia.sc.gov.br/despesa>

Quanto aos indicadores criminais, a título exemplificativo, as metas de redução dos homicídios para os próximos 10 anos em Santa Catarina foram definidas tomando-se como referência o indicador do Estado de São Paulo, que possuía o melhor índice do país na ocasião, com uma taxa de 7,8 homicídios por grupos de 100 mil habitantes (FBSP, 2018).

Gráfico 5 – Número de vítimas de homicídio por 100 mil habitantes em Santa Catarina



Fonte: SSP/SC.

Cabe destacar que, em 2018, Santa Catarina alcançou uma taxa de 10,9 homicídios por grupo de 100 mil habitantes, significativamente

inferior aos 14,1 registrados em 2017. A meta estabelecida pelo Plano Nacional de Segurança Pública era de uma redução anual de 3% para esse indicador, enquanto o Plano Estadual previa uma meta de 6% de redução ao ano. No entanto, nos três primeiros anos de execução do plano, o Estado conseguiu reduzir os homicídios em 32,6% em Santa Catarina.

Outro exemplo de redução foi o obtido em relação ao indicador de mortes por acidentes de trânsito. Com base na referência o Plano Estadual de Desenvolvimento de Santa Catarina para 2030 (Santa Catarina, 2018), estabeleceu-se um parâmetro de redução de 20% desse indicador para o período relativo a cada 5 anos, ou seja, uma meta de 19,6 na taxa de mortalidade em acidente de trânsito por 100 mil habitantes de SC para o ano de 2024.

Nesse quesito, em apenas três anos, Santa Catarina alcançou

Gráfico 6 – Número de ocorrências de mortes em acidentes de trânsito por 100 mil habitantes em Santa Catarina



Fonte: SSP/SC.

um índice de 15,5 mortes em acidentes de trânsito por grupo de 100 mil habitantes. Somente no primeiro ano de 2018, o Estado atingiu o patamar proposto para os 10 anos seguintes. Aliás, nos dois anos

subsequentes, a redução foi ainda mais significativa, sendo que as ações continuaram a serem implementadas objetivando manter a tendência de redução, o que representaria uma maior segurança e ainda mais vidas salvas no trânsito de Santa Catarina.

Pontua-se que esses e os demais indicadores positivos apresentados na tabela a seguir, foram alcançados mediante a definição de prioridades e do esforço concentrado, como, por exemplo, a liberação de recursos extraordinários para o custeio permanente de operações policiais em todo o Estado. Essas e outras medidas se traduziram em uma significativa redução nos índices de criminalidade em Santa Catarina, notadamente homicídios e roubos, crimes estes que impactam diretamente na sensação de (in)segurança.

Os resultados positivos dessa nova perspectiva de gestão pública passaram a ser externalizados por meio dos dados estatísticos oficiais, os quais demonstravam a redução dos indicadores criminais do Estado nos primeiros anos de execução do plano, dados esses disponibilizados publicamente no site oficial da SSP/SC, como forma de prestação de contas e de transparência.

Tabela 3 – Principais indicadores de criminalidade no Estado de Santa Catarina

PRINCIPAIS INDICADORES DE CRIMINALIDADE EM SC	2017	2018	2019	2020
Homicídios por 100 mil habitantes	14,1	10,9	9,7	9,5
Homicídios na faixa etária de 15 a 29 anos por 100 mil jovens	27,1	20,1	17,4	16,2
Homicídios de mulheres (feminicídios) a cada 100 mil hab.	0,74	0,59	0,80	0,79
Latrocínios por 100 mil habitantes	0,92	0,62	0,39	0,28
Lesões corporais seguida de morte	0,37	0,31	0,20	0,21
Apuração de autoria de homicídios (%)	56,3	53,5	55,7	58,0
Mortes por acidentes de trânsito por 100 mil hab.	20,8	18,9	17,5	15,5
Roubos por 100 mil hab.	238,4	164,0	157,8	126,5
Roubo de veículos por 100 mil hab.	42,9	31,4	23,4	18,8
Furtos por 100 mil hab.	1.652,8	1.394,1	1452,6	1179,1
Furtos de veículos por 100 mil hab.	171,5	129,8	123,7	104,3

Fonte: SSP/SC

Por fim, é imprescindível destacar que somente o planejamento e/ou a elaboração de um bom plano, por si só, não reduzem a criminalidade, mas sim, a diuturna atuação exercida pelos profissionais da segurança pública. Estes, que, no seu dia a dia, labutam cumprindo o seu mister, por meio de operações ou de suas atuações isoladas, na luta contra o crime, arriscando suas próprias vidas e se dedicando a servir a toda a sociedade, salvando vidas e protegendo os patrimônios alheios, merecendo por isso o devido reconhecimento pelo papel fundamental que exercem em prol da justiça e da tão almejada paz social.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo relatou a experiência do PESPDS-SC, que foi desenvolvido de forma alinhada às diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Descreveu-se a base teórica, a lógica da elaboração, monitoramento e os resultados do primeiro ciclo de avaliação do plano, destacando a abordagem *Data-Driven Organization* e enfatizando o uso da tecnologia.

A abordagem “Organização Orientada por Dados” demonstrou a importância de se utilizar dados e informações relevantes na tomada de decisões operacionais e na formulação de estratégias de segurança pública. Nesse modelo de gestão, os dados são coletados, analisados e interpretados de forma sistemática e contínua, com o objetivo de embasar as ações e direcionar os recursos de maneira mais eficiente e eficaz.

Do mesmo modo, a ênfase no uso da tecnologia é uma ferramenta fundamental para o sucesso da gestão de segurança pública. O emprego de tecnologias avançadas, como análise de dados, inteligência artificial, sistemas de monitoramento, entre outros, pode potencializar a eficiência das ações policiais, o que pode ser um diferencial significativo na luta contra o crime.

Outro aspecto importante que considerado neste estudo foi a adoção do SUSP, que objetivou integrar e coordenar a atuação dos diferentes órgãos de segurança pública no Estado de Santa Catarina. Esse alinhamento foi crucial para uma ação mais efetiva no combate à criminalidade e para o aprimoramento da sensação de segurança da população.

Apesar dos aspectos positivos apresentados no presente estudo de caso, algumas limitações também podem ser observadas. A falta de informações quantitativas e qualitativas sobre a satisfação da população e o impacto real das ações implementadas limita a avaliação abrangente da eficácia do plano. Além disso, a análise do primeiro ciclo de avaliação – apesar de promissor – pode não ser suficiente para afirmar com segurança que a experiência do Colegiado Superior de Segurança Pública em Santa Catarina seja um modelo passível de imediata implementação nacional. A política de segurança pública é um campo complexo e dinâmico, e é necessário observar a sustentabilidade e a consistência dos resultados ao longo do tempo para validar a efetividade das estratégias implementadas.

Quanto às sugestões para pesquisas futuras, seria importante realizar estudos mais aprofundados com dados estatísticos e análises comparativas para medir o impacto real do PESPDS-SC. Pesquisas que abordem a percepção da população sobre a segurança e a sensação de segurança também seriam relevantes para entender o impacto do plano na vida das pessoas.

Outro ponto de interesse para pesquisas futuras seria a análise das tecnologias específicas utilizadas na gestão de segurança pública em Santa Catarina e como essas inovações contribuíram para a melhoria das ações policiais e do trabalho dos órgãos de segurança envolvidos.

Finalmente, estudos comparativos entre diferentes estados brasileiros que implementaram o SUSP, bem como análises internacionais de políticas de segurança pública semelhantes, podem oferecer *insights* valiosos sobre boas práticas e desafios comuns enfrentados na busca por uma gestão de segurança pública mais eficiente e orientada por dados.

Em suma, o estudo de caso de Santa Catarina destacou uma abordagem promissora para a gestão de segurança pública, com ênfase em dados, resultados e tecnologia. No entanto, limitações como a análise do primeiro ciclo de avaliação podem requerer pesquisas futuras mais abrangentes para validar a eficácia do plano e compreender melhor o seu impacto na segurança da população. A realização de estudos mais aprofundados e comparativos pode contribuir significativamente para o avanço das políticas de segurança pública no Brasil.

8 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Atlas da Violência 2018**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto Federal n. 9.489 de 30 de agosto de 2018**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF, jun. 2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 9.630 de 26 de dezembro de 2018**. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Brasília, DF, dez. 2018.

BRASIL. Exército. **Estado-Maior e ordens (IP 101-5)**. 1 ed. Brasília: EGGCF, 1983, p. 122.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.675 de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do §7º do art. 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSDS, institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e dá outras providências. Brasília, DF, jun 2018.

BRASIL. **Plano Estadual Integrado de Segurança Pública nas Fronteiras de Santa Catarina**. Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Brasília, 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. Brasília, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. Brasília, 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**. Ministério da Justiça. Brasília, 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 240/2016**. Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens. Brasília, DF, 2018.

BETHLEM, A. **Gestão estratégica de empresas brasileiras: casos resolvidos**. São Paulo: Atlas, 2005.

CARAVANTES, G. R. et al. **Administração: teorias e processos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. P.433.

CEON. Uma plataforma capaz de identificar, organizar, mensurar e gerenciar esforços alocados com vistas à consecução de objetivos individuais e organizacionais. Disponível em: <https://app.ceonnet.com/site/login>. Acesso em: 29 out. 21.

CERQUEIRA, D. et al. A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. In: BOUERI, R., COSTA, M. A. (Eds.) **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013.

CERTO, S. C. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia.** 2. ed. São Paulo, SP: Pearson Prentice Hall, 2005.

COSTA, E. A. da. **Gestão estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos.** 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2007.

D'ÁVILLA, A. P. Crime e criminalidade. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 14 mai. 2018.

DRUCKER, P. F. **Introdução à Administração.** São Paulo: Pioneira, 1977.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo, ano 12, 2018.

GONÇALVES, J. B. **Atividade de inteligência e legislação correlata.** 4. ed. Niterói: Impetus, 2016.

IBOPE Inteligência. Pesquisa de opinião pública sobre segurança. **Pesquisa sobre violência/segurança** – (fevereiro 2018) – Brasil, 2018.

IBOPE Inteligência – Pesquisa CNI. **Retratos da Sociedade Brasileira – Segurança pública** – (março de 2017) – Brasília: CNI, 2017.

JAMIL, G. L. **Repensando a TI na empresa moderna: atualizando a gestão com a tecnologia da informação.** Rio de Janeiro, RJ: Axcel, 2001.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 56, p.135-160, abr/jun. 2005.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios.** 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2000.

MINTZBERG, H. et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados.** 4 ed. Porto Alegre; Bookman, 2006.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 14. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência.** Rio de Janeiro: Campus, 2004, 409 p.

QLIK. Uma plataforma de análise de dados para cada necessidade de BI. Disponível em: <https://www.qlik.com/pt-br>. Acesso em: 01 jun. 2018.

SANTA CATARINA. Corpo de Bombeiros Militar. **Plano Estratégico 2018 - 2030.** Florianópolis, SC, 2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 17.802 de 28 de novembro de 2019.** Institui o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CESPDS-SC) e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, nov. 2019.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 741 de 12 de junho de 2019.** Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, jun. 2019.

SANTA CATARINA. **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028.** Florianópolis, SC, 2018. Disponível em: https://www.ssp.sc.gov.br/Plano_Estadual.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

SANTA CATARINA. **Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030.** Florianópolis, SC, 2018.

SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Plano de Comando:** Polícia Militar de Santa Catarina. Florianópolis: PMSC, 2011.

SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Plano de Comando:** Polícia Militar de Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: PMSC, 2013.

SANTA CATARINA. **Portaria nº 036/SSP.** Florianópolis, SC, 15 jun. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público. **Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022: construindo nosso futuro.** Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Planejamento Estratégico no Poder Judiciário:** Assessoria de planejamento, organização e sistemas. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas, 2001.

TREVISAN, A. P.; Van Bellen, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

WRIGHT, P. L. et al. **Administração estratégica:** conceitos. 1.ed. 8.reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

Data da submissão: 22/11/2021.

Data da aprovação: 11/03/2025.

A Legitimidade do Policial Militar na Decretação de Medidas Protetivas de Urgência

The Legitimacy of Military Police Officers Considering Emergency Protective Measures

Jean Pedro Horszczaruk⁴⁵

RESUMO

A evolução da proteção dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro justifica a adoção de ações afirmativas voltadas à garantia da dignidade da pessoa humana, como é o caso da Lei n. 11.340/2006, que trata da violência doméstica e familiar contra a mulher. Com a atualização promovida pela Lei n. 13.827/2019, ampliou-se o rol de autoridades legitimadas a decretar medidas protetivas, incluindo o policial militar, em localidades sem comarca judicial e sem delegado de polícia. O presente estudo tem como objetivo analisar os benefícios da atuação direta do policial militar no afastamento do agressor de seu lar, especialmente em locais remotos, assegurando rápida resposta diante da urgência que envolve esses casos. A metodologia adotada foi hipotético-dedutiva, de natureza aplicada, observacional e exploratória, com revisão bibliográfica e análise legal. Os resultados indicam que a atuação do policial militar, em determinados contextos, contribui significativamente para a efetividade da proteção à vítima e para o cumprimento do direito fundamental à dignidade da pessoa humana, superando entraves jurídicos que possam comprometer a celeridade necessária à aplicação da lei. Conclui-se que a ampliação das figuras legitimadas para aplicar medidas protetivas é compatível com o ordenamento jurídico e indispensável para suprir as lacunas do aparato estatal em regiões distantes, sendo recomendável o aprofundamento de estudos sobre os limites dessa atuação à luz do princípio da reserva de jurisdição.

Palavras-Chave: Maria da Penha; medidas protetivas; polícia militar; violência doméstica.

⁴⁵ Doutorando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) (2025). Mestre em Direito pela UCS (2024). Possui graduação em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2020) e em Ciência Política pela Unopar (2025). Pós-graduação em Direito Penal e Processual (2021) e em Direito Administrativo (2022). Capitão do Quadro de Oficiais do Estado Maior da Brigada Militar do Rio Grande do Sul (2022). E-mail: jeandesenvolvimento@gmail.com.

ABSTRACT

The evolution of human rights protection within the Brazilian legal system justifies the adoption of affirmative actions aimed at ensuring the dignity of the human person, as exemplified by Law No. 11.340/2006, which addresses domestic and family violence against women. With the amendment introduced by Law No. 13.827/2019, the range of authorities authorized to issue protective measures was expanded to include military police officers in locations lacking a judicial district and a police chief. This study aims to analyze the benefits of the direct involvement of military police officers in removing aggressors from their homes, particularly in remote areas, ensuring a prompt response in urgent situations. The methodology adopted is hypothetical-deductive, applied in nature, observational and exploratory, supported by bibliographic review and legal analysis. The results indicate that the performance of military police officers, in certain contexts, significantly contributes to the effectiveness of victim protection and to the enforcement of the fundamental right to human dignity, overcoming legal obstacles that may hinder the swift application of the law. It is concluded that the expansion of the entities authorized to enforce protective measures is compatible with the legal system and essential to filling gaps in the state apparatus in remote regions. Further studies are recommended to assess the limits of such authority in light of the principle of jurisdictional reserve.

Keywords: Maria da Penha; protective measures; military police; domestic violence.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Maria da Penha (Lei nº. 11.340/06) surgiu com a finalidade de coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, assim cumprindo o disposto no artigo 226, §8º, da Constituição da República de 1988, em conjunto com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, promulgada pelo Decreto nº. 1.973/73, entre outros tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

A lei em questão trouxe importantes avanços nos direitos da mulher em situação vulnerável, que ganhou uma maior proteção por se encontrar muitas vezes em uma situação de dependência e submissão. Dentre os direitos e garantias elencados, um merece maior destaque,

a possibilidade de afastamento domiciliar do agressor e limitação de aproximação do mesmo em relação à vítima, a famosa “Medida Protetiva”.

Não há o que questionar sobre a efetividade das medidas protetivas, que apesar de necessárias, tinham um procedimento engessado por depender especialmente de um juiz em um sistema judiciário sobrecarregado. Assim, na mais recente alteração da referida lei, através da Lei nº. 13.827 de 2019, foram instituídos importantes evoluções e, dentre elas, uma trouxe um debate especial em relação à possibilidade de o afastamento do lar ser decretada pelo próprio policial durante o policiamento, caso constatada a necessidade.

Neste sentido, essa nova atribuição dada aos policiais foi objetivo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6138/DF), sob o argumento de ferir o princípio da Reserva de Jurisdição, em virtude disso, torna-se necessário aprofundar o conhecimento para responder a seguinte questão: a urgência da proteção das vítimas em situação de violência doméstica deve estar condicionada à presença de um Juiz ou Delegado de Polícia?

Dessa forma, o objetivo do presente artigo é analisar os benefícios da atuação direta do policial militar em cidades mais remotas, atuando de forma expressiva e célere no combate à violência doméstica, preservando a vida das vítimas e a aplicação da lei. O artigo é estruturado de forma a analisar a importância do instituto da medida protetiva, a realidade de cidades interioranas que não são sede de Delegacia de Polícia e tampouco vara judicial, e a garantia de aplicação de um dos fundamentos de nossa República, a dignidade da pessoa humana, ante qualquer tipo de imbróglio jurídico ou guerra de “egos”.

Para alcançar o resultado do estudo, utiliza-se o método de pesquisa hipotético dedutivo, analisando informações que por si só, não são suficientes para explicar um fenômeno, e trabalhando a argumentação com a criação da hipótese confrontada através da comparação de argumentos na pesquisa. A finalidade da pesquisa é aplicada com natureza observacional, não pretendendo intervir de imediato no ambiente e nos dados coletados. Além do viés exploratório, adota-se uma revisão bibliográfica conceitual e das legislações aplicadas. Com isso, busca-se uma visão dos benefícios da atuação expressiva do policial em cidades remotas.

2 A IMPORTÂNCIA DA MEDIDA PROTETIVA E DO ACOMPANHAMENTO POLICIAL PARA A PROTEÇÃO DA MULHER

As medidas protetivas de urgência são de suma importância para a proteção dos direitos das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, buscando coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra essas vítimas, viabilizando a sua necessária assistência ou restringindo alguns direitos do agressor.

Porém, na prática tais medidas não gozam da eficácia necessária, haja vista que só poderiam ser decretadas pela autoridade judicial. Em outras palavras, as medidas protetivas de urgência estariam sujeitas à cláusula de reserva jurisdicional, acarretando uma demora em sua aplicação, em razão de um rito burocrático.

Percebe-se então, que no atual cenário, demonstra-se absolutamente incompatível com o seu caráter de urgência. Devido a isso, a Lei nº. 13.827/19 tentou ampliar essa proteção às mulheres, mitigando essa reserva para ampliar a decretação das medidas em hipóteses específicas. Essa alteração legislativa chega para efetivar a proteção das mulheres através da “linha de frente”, que atende e tem o primeiro contato com os casos. Além disso, importante destacar o trabalho feito por muitas Polícias Militares brasileiras, com o acompanhamento de vítimas das agressões para que não ocorra a reincidência, conhecida como “Patrulha Maria da Penha”, que tem importantíssima função:

A Brigada Militar amplia a partir de abril suas Patrulhas Maria da Penha, incrementando em 82% o número de municípios atendidos, em comparação com 2019. No ano passado, 46 municípios eram atendidos e, a partir de março de 2020, mais 38 municípios foram contemplados com o programa, que existe há mais de 7 anos. É a principal estratégia do comando e as Patrulhas Maria da Penha são as principais ações desse programa da Brigada Militar, que soma esforços com a rede de proteção, que envolve várias instituições, na busca pela redução dos feminicídios e da violência contra a mulher no Rio Grande do Sul. (Rio Grande do Sul, 2020)

Prova da importância desse instituto são os dados da “ineficácia” dessas medidas, conforme visto em notícias com grande repercussão midiática, nota-se que houve falhas quanto à aplicação das medidas

protetivas, vez que a mesma não foi aplicada como ordena a Lei, graças à demora no seu procedimento:

Uma mulher foi morta com sete tiros, no Bairro Santa Mônica, na região de Venda Nova, em Belo Horizonte, nessa quarta-feira. O crime aconteceu dentro de um salão de beleza. De acordo com testemunhas, a vítima teria pedido proteção à polícia por causa de ameaças de morte, feitas pelo ex-marido, identificado como Fábio Willian, de 30 anos, borracheiro, autor dos disparos. (O Globo, 2010)

Caso semelhante foi o de Joice Quele, uma jovem morta na cidade de Salvador pelo homem com quem convivia:

Joice vinha sendo perseguida pelo seu ex-marido há três meses. Compareceu à Delegacia de Atendimento à Mulher (DEAM), onde prestou queixa de ameaça de morte, na tentativa de se livrar das perseguições, mas isso de nada adiantou. Segundo uma amiga da vítima, se a polícia tivesse ido atrás do agressor, esta tragédia poderia ter sido evitada. (Cirino, 2010)

Esses recortes, dentre diversos que podem ser extraídos em veículos de comunicação, traduzem o risco que a demora na decretação de medidas protetivas e consequente afastamento do agressor de seu lar podem ocasionar.

2.1 O Policial Militar como Autoridade Policial em Cidades Remotas

Não há como negar a importância da autoridade judiciária e policial para o bom andamento das instituições de segurança pública. Porém, conforme é cediço no conhecimento popular que a falta de servidores afeta todas as categorias dos três poderes. Em algumas cidades não há juízes, em outras, não há nem policiais civis. Utilizando como exemplo o estado do Rio Grande do Sul em matéria recentemente vinculada:

Com 26 anos de serviço, um comissário da região central do Estado trabalha há uma década sem outro policial civil. Numa cidade de sete mil habitantes, acostumou-se a receber moradores na porta de casa e atender telefonemas a qualquer hora. A realidade se repete em 93 municípios gaúchos, que contam com apenas um agente da Polícia Civil.

Em relação ao mesmo período do ano passado, há mais delegacias de polícia (DP) nesta situação: 21%. Em fevereiro de 2018, levantamento de Gaúcha ZH mostrou que 77 cidades tinham apenas um agente. (Mendes, 2019)

Conforme exposto acima de forma breve, não é novidade para o homem médio que em alguns Municípios dos mais variados Estados Brasileiros (Na pesquisa se utiliza o Rio Grande do Sul como base), os policiais têm o status de “representação da lei”, sendo a única referência para a população quanto à prevenção e repressão de delitos, dessa forma, as vítimas de violência doméstica devem ser privadas da possibilidade de proteção imediata através do afastamento ou restrições de seus agressores por simples trâmites burocráticos?

Por isso, a alteração da lei que tanto é debatida trouxe a nova redação:

Art. 12-C. Verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida: (Incluído pela Lei n. 13.827, de 2019)

[...] III - pelo policial, quando o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia. (Brasil, 2006)

Mesmo que, conforme a Constituição Federal/1988, as atribuições da Polícia Militar, mesmo sendo de polícia ostensiva, não há empecilho de serem impostas novas atribuições que a lei conceder:

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:

[...]§ 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. (Brasil, 1988, grifo do autor)

Ainda, há o emblemático embate sobre o Policial Militar ser ou não considerado como “Autoridade Policial”, pois conforme o texto constitucional, esse status é exclusivo de Delegado de Polícia, porém, com o advento da Lei nº. 9.099/95 e o Termo Circunstanciado, há

indicativos de que os Policiais Militares teriam essa autonomia no âmbito desse instituto.

Conforme o artigo 69, da Lei nº. 9.099/95, o qual dispôs:

A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições de exames periciais necessários”, buscou agilizar o procedimento inquisitivo, ampliar o acesso à justiça e, com isso, consequentemente, melhorar a prestação jurisdicional. (Brasil, 1995)

Ainda, corroborando a possibilidade de interpretar o conceito de autoridade policial de forma mais extensiva, leciona Damásio Evangelista de Jesus (2000):

Seria uma superposição de esforços e uma infringência à celeridade e economia processual sugerir que o policial militar tendo lavrado o respectivo talão de ocorrência, fosse obrigado a encaminhá-lo para o Distrito Policial, repartição cujo trabalho se quis aliviar, a fim de que o Delegado, após um período variável de tempo, repetisse idêntico relato, em outro formulário, denominado boletim de ocorrência. O policial militar perderia tempo, tendo de se deslocar inutilmente ao Distrito. O Delegado de Polícia passaria a desempenhar a supérflua função de repetir registros em outro formulário. O Juizado não teria conhecimento imediato do fato. (Jesus, 2000, p. 39)

Importante frisar que a intenção não é de aplicar institutos da Lei nº. 9.099/95 no contexto da Maria da Penha, mas sim observar a necessidade de interpretar o direito de forma sistêmica, sem ser leviano ao ponto de ignorar uma interpretação extensiva que já está sedimentada no ordenamento jurídico, ainda mais quando o objeto dessa análise quase que por analogia, é a proteção de vítimas de violência.

Nesse sentido, quando questionado se essa figura de “policial” seria apenas o policial civil, devemos usar de interpretação extensiva quando tratamos da efetiva proteção e garantia de direitos, conforme Greco (2018):

Ocorre a interpretação extensiva quando, para que se possa conhecer a exata amplitude da lei, o intérprete necessita alargar o seu alcance, haja vista ter aquela dito menos do que efetivamente pretendia. Em reforço,

entendemos ser necessário buscar a finalidade da lei por meio de uma interpretação teleológica, sendo certo que seu objetivo maior é a proteção da vítima. (Greco, 2018, p. 90)

Prova disso é o artigo 4º, da Lei Maria da Penha, que prevê o seguinte:

Na interpretação desta Lei, serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. (Brasil, 2006)

Cabe ainda salientar que, de acordo com Nucci (2009, p. 1181), quando as medidas de urgência previstas na lei não forem cumpridas pelo agressor, ao ter conhecimento do juiz este deve requisitar a força policial.

Esse entendimento mostra uma clara situação de burocracia e retrabalho, ora, se a autoridade judiciária irá requisitar a força policial caso o agressor não cumprir a lei, porque o próprio policial não pode fazer cumprir o que está disposto quando nota a situação da vítima e do agressor, sem ter de esperar que o pior aconteça à vítima?

Nesse sentido, Alves (2010) faz um pequeno desabafo sobre a necessidade de mais seriedade na proteção das vítimas de violência doméstica:

Em virtude disso, a autora da Lei 11.340/06, num ato de desespero, declarou que: “deveria ter uma lei para prender imediatamente em virtude de ameaça. Só assim diminuiriam os ataques contra as mulheres”. Diante dessa colocação, ela incita que a lei que leva o seu nome demonstra ineficácia. É lamentável quando a própria inspiradora da Lei faz esse desabafo, uma vez que, a Lei dá diretrizes à proteção da vítima e a punição do agressor, observando assim que não há ineficácia na lei e sim na sua aplicabilidade. Mediante a forma de como a Lei “está sendo encarada pelo Poder Público, pela sociedade civil e por cada cidadão e cidadã individualmente”. (Alves, 2010, p. 3)

Em entrevista ao site O Globo, o Ministro Gilmar Mendes afirmou que:

O juiz tem que entender esse lado e evitar que a mulher seja assassinada. Uma mulher, quando chega à delegacia, é vítima de violência há muito tempo e já chegou ao limite. A falha não

é da lei, é na estrutura, disse, ao se lembrar de que muitos municípios brasileiros não têm delegacias especializadas, centros de referência ou mesmo casas de abrigo. (Mendes, 2009, s/p)

Dessa forma, fica clara a situação de urgência na aplicação das medidas e de que não há empecilho prático ou jurídico para que o policial adote medidas imediatas que depois devem ser apreciadas pelo juiz, sempre lembrando que no caso de abuso por parte do policial, há a Lei n. 13.869/2019 (Lei do Abuso de Autoridade) para a efetiva punição.

3 A PRIORIDADE DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA PARA GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS

O principal argumento para a inconstitucionalidade da alteração legislativa é o princípio da Reserva de Jurisdição. A doutrina debateu o conceito deste princípio quando tratou dos poderes de uma Comissão Parlamentar de Investigação, porém, pode ser aplicado no caso em questão, pois a tese não se restringia à investigação por parte da Comissão, mas sim sobre a “invasão” das atribuições do Judiciário:

O principal aspecto neste tema, consiste em determinar se há, na Constituição, aquilo que J. J. Gomes Canotilho denomina ‘reserva de jurisdição’, a afastar a possibilidade de intervenção de uma C.P.I., impedindo uma plena equiparação dos poderes desta aos poderes próprios das autoridades judiciais. (...) Nesse sentido, pode-se cogitar da inviolabilidade de domicílio, para cuja suspensão está exigida expressamente ‘determinação judicial’ (art. 5º, XI, da C.F.), o mesmo ocorrendo para a inviolabilidade do sigilo das comunicações, que exige a ‘ordem judicial’ (art. 5º, XII, da C.F.) e para a prisão (salvo em flagrante delito, como o falso testemunho) visto que se exige constitucionalmente ‘ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente’ (art. 5º, LXI, da C.F.) (Tavares, 2016, p. 1068)

O princípio que devemos levar em conta quando tratamos da vida de um indivíduo é o da Dignidade da Pessoa Humana, que além de princípio é um fundamento de nosso ordenamento jurídico, conforme esclarece Rizatto Nunes (2002):

É ela, a dignidade, o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarida dos direitos individuais. A isonomia

serve, é verdade, para gerar equilíbrio real, porém visando concretizar o direito à dignidade. É a dignidade que dá a direção, o comando a ser considerado primeiramente pelo intérprete. (Nunes, 2010, p. 59)

Nesse viés está inserida a função protetiva da lei, conforme lecionam Cano e Assumpção Filho (2016):

A Lei 11.340/06 reconhece a obrigação do Estado em garantir a segurança das mulheres nos espaços públicos e privado ao definir as linhas de uma política de prevenção e atenção no enfrentamento da violência doméstica ou familiar baseada no gênero, rompendo com a lógica da hierarquia de poder dentro de uma sociedade machista e dotando as mulheres de maior cidadania e conscientização dos reconhecidos recursos para agir e se posicionar, no âmbito doméstico, familiar e social, a fim de garantir sua emancipação e autonomia. (Cano; Assumpção Filho, 2016, p. 1)

A necessidade de priorizar a proteção dos direitos humanos frente outros direitos que não tratem diretamente sobre a vida ou sua dignidade, mesmo se tratando de algo que deveria ser intrínseco ao pensamento de todo cidadão e pessoa consciente, é importante trazer à baila que está previsto como um dos princípios das relações internacionais da nossa Constituição Federal (1988), mostrando-se necessária a priorização dos direitos humanos sobre os demais:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

II - prevalência dos direitos humanos (Brasil, 1988)

Após o entendimento desses conceitos, fica evidente que por mais importante que seja a reserva de jurisdição, não se deve deixar uma “guerra de ego ou de poder” afetar a proteção de um direito fundamental considerado como direito humano.

A controvérsia da inconstitucionalidade (ADI 6138/DF) gira em torno da “reserva de jurisdição” já mencionada, que conforme explicitado por Ruchester Marreiros Barbosa (2015):

A distinção, em síntese, consiste em se compreender que na maioria absoluta das vezes a ingerência na esfera subjetiva das pessoas é realizada primeiramente pelo juiz, na qual é garantida a revisão desta decisão no próprio âmbito do judiciário. Trata-se,

portanto, do que ele denomina de esfera da primeira e última palavra pelo judiciário. Em outros termos, o judiciário é o primeiro chamado a decidir e o último também, porquanto responsável pela revisão desta primeira decisão. (Barbosa, 2015, s/p)

Em sentido semelhante é o ensinamento de Maria Berenice Dias (2016):

É indispensável assegurar à autoridade policial que, constatada a existência de risco atual ou iminente à vida ou integridade física e psicológica da vítima ou de seus dependentes, aplique provisoriamente, até deliberação judicial, algumas das medidas protetivas de urgência, intimando desde logo o agressor. (Dias, 2016, s/p, grifo do autor)

Para sustentar a importância da decretação imediata da medida protetiva pelo policial que tiver o acesso ao local dos fatos e contato com os envolvidos no delito, é mister a observância do artigo 12-C, §1º, da Lei Maria da Penha, acrescentado pela Lei n. 12.827/19, nas hipóteses em que a medida protetiva for concedida pelo delegado de polícia ou por policial:

O juiz será comunicado no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas e decidirá, em igual prazo, sobre a manutenção ou a revogação da medida aplicada, devendo dar ciência ao Ministério Público concomitantemente. (Brasil, 1988)

Pelos motivos expostos, visualiza-se que não há motivo para vedação de tal trecho legal, pois a autoridade judicial não será “privada” de seus poderes, ocorrendo apenas uma mitigação necessária da reserva de jurisdição em virtude de um bem maior, a proteção de vítimas de violência. Ainda, novamente se expõe que a autoridade judicial deverá validar o ato posteriormente, tornando o ato do policial como de caráter precário, vigente até a homologação, mas suficiente para garantir a imediata e efetiva proteção da vítima.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante os levantamentos obtidos por meio das análises feitas, consegue-se concluir a já notória importância da Lei Maria da

Penha e a aplicação das medidas protetivas de urgência. Também, infelizmente, foi possível analisar a falta de efetividade dessas medidas, principalmente pela excessiva burocracia que acaba retardando a concessão de tais medidas.

A inovação legislativa de 2019 surgiu para facilitar esse processo, de certa forma ampliando o rol dos indivíduos com atribuição para deferir especificamente a medida de afastamento do lar. Porém, a discussão que se criou acerca da possível inconstitucionalidade dessa lei não merece prosperar pelos motivos debatidos neste estudo. Primeiramente, não há ataque à Reserva de Jurisdição, pois mesmo que exista uma mitigação, o juiz deverá participar do ato, pois terá de homologá-lo. Ademais, a proteção das vítimas deve ser o principal foco de qualquer lei ou princípio constitucional, em respeito à Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da nossa República. Essa proteção diz respeito diretamente ao direito à vida das vítimas, pois conforme demonstrado, em diversos casos essa demora na efetivação das garantias se torna fatal para as mulheres.

Por fim, todos sabem da importância das atribuições e competências distintas das autoridades judiciais e policiais, porém, isso não tira a necessidade da atuação do policial militar de forma direta nos locais remotos onde não existam essas figuras de forma imediata e presente, afinal, a proteção da vítima não pode ser condicionada às restrições da administração pública em relação ao território. Esse mesmo policial militar tem atuação importante no contexto da Violência Doméstica, seja no atendimento direto da ocorrência, onde vê diretamente no local como estão os ânimos da situação e a real necessidade de proteção da vítima, seja através da Patrulha Maria da Penha que acompanha as vítimas após o atendimento inicial da ocorrência, para realmente garantir que não ocorra uma reincidência e que a vítima realmente está segura.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, V. **A Lei Maria da Penha é Ineficaz?** 2010. Disponível em: <http://valdecy.alves.blogspot.com/2010/01/lei-maria-da-penha-e-ineficaz.html>. Acesso em: 12 set. 2020.

BARBOSA, R. M. **Delegado possui função imanente de decisão e de cautelaridade da prova.** Porto Alegre, 2015.

CANO, L. J. B.; ASSUMPÇÃO FILHO, M. R. **Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06): Dez Anos de Vigência** – Avanços e retrocessos, sob o ponto de vista da prática forense e da justiça restaurativa (inclui abordagem da Lei do Femicídio). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.099/95**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais. Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995.

BRASIL. **Lei N.º11.340, de 7 de agosto de 2006**. Lei Maria Da Penha.

BRASIL. **Lei Nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade.

BRASIL. SupremoTribunalFederal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 6138/DF**. Relator: Min. Alexandre De Moraes. 2022.

CIRINO, H. **Duas mulheres são mortas em menos de 72 horas por ex-companheiros**. Disponível em: <http://www.atarde.com.br/cidades/noticia.jsf?id=1267596>. Acesso em: 12 set. 2020.

DIAS, M. B. **Medidas protetivas mais protetoras**. 2016. Disponível em: <http://www.mariaberenice.com.br>. Acesso em: 13 Set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **BM aumenta de 46 para 84 os municípios atendidos por Patrulhas Maria da Penha**. 2020. Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/bm-aumenta-de-46-para-84-os-municipios-atendidos-por-patrulhas-maria-da-penha>. Acesso em: 12 set. 2020.

GRECO, R. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. vol. I. ed. 20. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

JESUS, D. E. de. **Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 39.

JORNAL GLOBO MINAS. **Cabeleireira é morta pelo ex-marido com sete tiros dentro de salão de beleza em Minas Gerais**. 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cabeleireira-morta-pelo-ex-marido-com-sete-tiros-dentro-de-salao-de-beleza-em-minas-gerais-3065361>. Acesso em: 12 set. 2020.

JORNAL GLOBO MINAS. **Morte de cabeleireira leva mulher a pedir auxílio à polícia contra ex-marido em Minas Gerais**. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/morte-de-cabeleireira-leva-mulher-pedir-auxilio-policia-contr-ex-marido-em-minas-gerais-3064505>. Acesso em: 12 set. 2020.

MENDES, G. Para aplicar Lei Maria da Penha, Justiça tem que 'calçar sandálias da humildade'. **O Globo**. 2009. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/para-aplicar-lei-maria-da-penha-justica-tem-que-calcarsandalias-da-humildade-diz-gilmar-259307.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

MENDES, L. Polícia Civil estuda fechar delegacias com apenas um agente. **Gaúcha**, 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/02/policia-civil-estuda-fechar-delegacias-com-apenas-um-agente-cjs6fzjtk01r901mr54ukh471.html>. Acesso em: 12 set. 2020.

NUCCI, G. de S. **Manual de direito penal: parte geral, parte especial**. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.

NUNES, L. A. R. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. Doutrina e jurisprudência. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 59/63

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2016.

Data da submissão: 03/08/2022.

Data da aprovação: 25/04/2025.

A Importância da Atuação do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) nas Regiões Fronteiriças

The Importance of the Performance of the Border Police Battalion (BPFron) in the Border Regions

Juliana Aparecida Alves da Costa⁴⁶

RESUMO

Este artigo analisa a atuação do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) no combate ao tráfico de drogas no estado do Paraná, com foco nos anos de 2020 até o primeiro trimestre de 2023. A pesquisa busca responder o seguinte questionamento: Como o BPFron pode aprimorar suas ações de combate ao tráfico de drogas nas regiões de fronteira paranaenses, diante dos desafios enfrentados e dos resultados obtidos? Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, foram examinadas as vulnerabilidades das fronteiras brasileiras, o impacto do crime organizado transnacional e a importância dos investimentos em segurança pública. Os dados demonstram um aumento significativo nas apreensões realizadas pelo BPFron, especialmente em 2022, quando foram retiradas de circulação 78 toneladas de drogas — um crescimento de 88% em relação ao ano anterior. Mesmo com avanços, o combate ao narcotráfico ainda enfrenta desafios como a escassez de recursos, a precariedade da infraestrutura e a atuação de organizações criminosas fortemente estruturadas. O estudo conclui que, para aprimorar ainda mais sua eficiência, o BPFron deve receber investimentos contínuos em tecnologia, capacitação dos agentes, fortalecimento da cooperação internacional e integração com outras forças de segurança. Essas medidas são essenciais para garantir o controle das fronteiras, reduzir a violência e aumentar a sensação de segurança da população que vive nessas regiões.

Palavras-chave: segurança pública; fronteiras; tráfico de drogas; crime organizado; BPFron.

⁴⁶ Mestre em Ensino de Matemática pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Possui graduação em licenciatura em matemática pela Faculdade de Apucarana (FAP) (2006), pós-graduação em Educação Matemática pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Atualmente é combatente - Polícia Militar do Paraná (PR). E-mail: julian.mat@hotmail.com.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Border Police Battalion (BPFron) in combating drug trafficking in the Brazilian state of Paraná, focusing on the period from 2020 to the first quarter of 2023. The research seeks to answer the following question: How can BPFron improve its efforts against drug trafficking in Paraná's border regions, given the challenges faced and the results obtained? Through bibliographic and documentary research, the study examines the vulnerabilities of Brazilian borders, the influence of transnational organized crime, and the importance of public security investments. Data reveal a significant increase in drug seizures by BPFron, especially in 2022, when 78 tons of drugs were removed from circulation—an 88% increase compared to the previous year. Despite these advances, the fight against drug trafficking still faces major obstacles, such as limited resources, poor infrastructure, and the strong presence of criminal organizations. The study concludes that enhancing BPFron's efficiency requires continued investment in technology, officer training, international cooperation, and integration with other security forces. These measures are essential for controlling borders, reducing violence, and improving the sense of security among the population living in these areas.

Keywords: public security; borders; drug trafficking; organized crime; BPFron.

1 INTRODUÇÃO

O texto busca analisar as apreensões de drogas entre os anos de 2020 e os primeiros meses de 2023, tanto no território paranaense no geral, como nas regiões de atuação do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron). O resultado das apreensões de drogas tende a fornecer informações importantes para o setor público, contribuindo para futuros investimentos na área de segurança, especialmente forças policiais que atuam diretamente nas regiões de fronteiras. Com base nas informações é possível traçar e aprimorar estratégias de combate ao narcotráfico, identificar áreas mais vulneráveis com maior incidência de crime, podendo ainda, revelar os meios e métodos utilizados pelos traficantes de drogas para se infiltrar em um estado, e assim, distribuírem suas drogas.

O BPFron é uma unidade da Polícia Militar do Estado do Paraná criada especialmente com o propósito de combater o crime organizado que utiliza as fronteiras como porta de entrada para o tráfico de substâncias entorpecentes.

Dentre os 27 batalhões que compõem a Polícia Militar do Paraná, o BPFron é responsável pelo patrulhamento ostensivo preventivo fardado nas fronteiras do Brasil com o Paraguai e Argentina, buscando reprimir e coibir a entrada de entorpecentes em territórios brasileiros, conforme diretrizes do comandante-geral da Polícia Militar (SESP/PMMPR, 2019).

Apesar de os esforços do BPFron estarem contribuindo para a diminuição do tráfico de drogas, ainda são insuficientes para reprimir completamente o crime organizado nas fronteiras. Diante disso, este estudo busca responder à seguinte pergunta: “Como o BPFron pode aprimorar suas ações de combate ao tráfico de drogas nas regiões de fronteira paranaenses, diante dos desafios enfrentados e dos resultados obtidos?”

Para responder a essa questão, o estudo abordará as vulnerabilidades das fronteiras brasileiras, especialmente aquelas comprometidas pela atuação do tráfico de drogas ligado ao crime organizado. Além disso, será analisada a importância dos investimentos direcionados às forças de segurança que atuam nas fronteiras paranaenses. Para tanto, será realizado um comparativo entre a quantidade de drogas apreendidas em todo o território paranaense e aquelas apreendidas especificamente pelo BPFron nas regiões de fronteira, com o objetivo de avaliar a eficácia das operações e identificar possíveis áreas de melhoria.

Ressalta-se que essa pesquisa se justifica pelas apreensões de drogas realizadas pelo BPFron em conjunto com outras forças de segurança, procurando levar para a população, principalmente as que vivem nas regiões de fronteira, a sensação de segurança. Diante dessa relevância, optou-se por uma abordagem metodológica que se baseia em pesquisa bibliográfica, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o trabalho realizado pelo Batalhão de Polícia de Fronteira. O processo de coleta de dados também se caracteriza por pesquisa bibliográfica e documental, com a análise de trabalhos relacionados ao tema, obras e produção acadêmica pertinente ao assunto.

É importante salientar que esta pesquisa apresenta algumas limitações, sobretudo, por se tratar de um estudo com base em pesquisa bibliográfica e documental. A análise se restringe às informações oficialmente publicadas, o que pode não refletir a totalidade das ações desenvolvidas no combate ao narcotráfico. Ainda assim, os

dados levantados são suficientes para proporcionar uma visão geral sobre a atuação do BPFron e contribuir para reflexões sobre possíveis melhorias nas estratégias de segurança nas regiões de fronteira.

Apesar dessas limitações, no capítulo seguinte apresenta uma abordagem que aplica os estudos realizados aos objetivos propostos, buscando identificar os fatores que podem contribuir com o trabalho operacional do Batalhão de Polícia de Fronteira. Tais contribuições também poderão ser adaptadas e aproveitadas por outras forças de segurança do país, com vistas ao aperfeiçoamento do desempenho de suas atividades.

2 DESENVOLVIMENTO

Este estudo tem como escopo analisar a atuação do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) no combate ao tráfico de drogas nas áreas de fronteira do Paraná, com atenção especial às apreensões feitas entre o ano de 2020 e os primeiros meses de 2023. O principal objetivo é entender como o BPFron pode melhorar suas ações contra o narcotráfico, considerando os desafios que enfrentam e os resultados das apreensões realizadas. Com esse propósito, a pesquisa propõe-se a responder à seguinte questão: “Como o BPFron pode aprimorar suas ações de combate ao tráfico de drogas nas regiões de fronteira paranaenses, diante dos desafios enfrentados e dos resultados obtidos?”

Para alcançar essa resposta, adota-se uma abordagem qualitativa descritiva e exploratória. A análise será sustentada por dados oficiais de apreensões e documentos institucionais da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná (SESP/PMPR), que abrangem o período de 2020 até o primeiro trimestre de 2023. O objetivo é quantificar as apreensões de drogas no estado e compará-las a apreensões realizadas pelo BPFron, especialmente nas regiões de fronteira.

Com o cruzamento dessas informações, será possível identificar padrões e tendências nas estratégias para combater o crime organizado nessas áreas. Os resultados podem ajudar a melhorar as estratégias de enfrentamento ao narcotráfico e auxiliar no planejamento de políticas públicas mais eficazes. Isso inclui investimentos adequados em recursos e em infraestrutura de segurança nas áreas de fronteira, além de contribuir para a sensação de segurança da população local.

2.1 Fronteiras: Sua Vulnerabilidade e o Crime Organizado

Ao se falar em fronteira, logo se pensa na fronteira Brasil - Paraguai, uma das mais conhecidas e importantes do país. O Brasil possui um extenso território, sendo o quinto maior do mundo, e faz fronteira com 10 dos 12 países da América do Sul, exceto Equador e Chile, que devido à posição geográfica se tornam distantes do Brasil (Luz; Souza; Cunha, 2019).

Fronteiras são espaços de comunicação e interação nos quais as pessoas podem ir além dos limites legais dos Estados para se conectarem e se relacionarem com outras pessoas, permitindo que conheçam diferentes realidades culturais, econômicas e sociais (Machado, 2000).

As fronteiras são regiões onde ocorre a movimentação de bens e serviços, alavancando o comércio internacional e a economia. Empresas e empreendedores veem as fronteiras como “[...] um espaço não plenamente estruturado e, por isso mesmo, potencialmente gerador de realidades novas [...]” (Becker, 2007, p. 20), possibilitando-os expandir seus negócios.

No entanto, as fronteiras podem ser usadas tanto para impulsionar a economia de forma lícita, como a ilícita no submundo do crime. Cabe ressaltar os diferentes contrastes existentes quanto se trata de fronteira, muitas vezes, são áreas marcadas pela pobreza, infraestrutura precárias, dificuldade de acesso a serviços básicos, como educação e saúde. São espaços de encontro e interação entre diferentes culturas, sistemas políticos e econômicos. Um dos principais desafios enfrentados nas fronteiras é a inclusão das populações que vivem nessas regiões.

Costa (2017) ressalta que as regiões que fazem parte das divisas fronteiriças estão mais suscetíveis aos contratemplos, pois, encontram-se expostas a todo tipo de violências resultantes das práticas de crimes. Dentre estes podemos citar a ineficiência na aplicação da lei, a corrupção no controle de fronteira e nas agências de segurança, a infraestrutura precária, a falta de cooperação internacional, e a falta de compartilhamento de informações, pois,

[...] as políticas públicas para a fronteira sofrem com a interrupção de programas decorrentes de mudanças de governo. Essa falta de continuidade é um dos principais obstáculos para programas que efetivamente não trouxeram melhorias na qualidade de vida e não

alteraram a situação de vulnerabilidade das populações da faixa de fronteira [...] (Filho; Camara, 2019).

Valendo-se da fragilidade de segurança nas fronteiras, e da insegurança econômica local, muitos criminosos recrutam jovens de baixa renda, ou sem renda nenhuma, que veem nessa atuação uma chance de ganhar dinheiro, mesmo que de forma ilícita.

Os contrastes já mencionados ficam mais evidentes quando se trata da Tríplice Fronteira, Brasil, Paraguai e Argentina, onde grupos criminosos atuam valendo-se das dificuldades de coordenação entre os países para combater o narcotráfico.

Compondo a tríplice Fronteira com o Paraguai e Argentina, e, ainda, fazendo divisa com 588 municípios, o Brasil se torna uma rota promissora, tanto para distribuição de drogas como para criminosos brasileiros que atuam em outros países atravessando a fronteira sem muitos problemas. Composta pelas cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad Del Este (Paraguai), a tríplice fronteira, é conhecida pelo seu intenso movimento de pessoas, contrabando, tráfico de drogas, e para criminosos brasileiros que desejam se esconder do outro lado da fronteira, (Nunes, 2017).

As fronteiras concentram alto índice de crimes relacionados ao tráfico de drogas e armas, e são vistas como vulneráveis, devido a

As disputas das organizações criminosas pelo território e pela manutenção dos fluxos ilícitos na fronteira [...] têm elevado a violência na região. Esses episódios têm sido acompanhados de perto pela mídia, tanto que alguns veículos de comunicação afirmam que em Pedro Juan Caballero encontram-se instaladas as principais facções criminosas que operam no Brasil: o comando vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), [...], (Nunes, 2017, p. 34).

Segundo o autor citado, a disputa pelo tráfico de drogas na região tem influência direta sobre o número de mortes violentas, causadas por disparo de armas de fogo, até mesmo de grosso calibre.

Não existe país interinamente homogêneo, o que permite a formação de diversos grupos, cada um com sua diversidade. Entre esses grupos existem limites que geralmente não devem ser cruzadas

para evitar conflitos, como, por exemplo, os narcotraficantes, as forças de segurança, e as pessoas, no caso da tríplice fronteira.

Atualmente as fronteiras têm sido motivo de debates no que tange a segurança desses espaços. Inovações vêm sendo sugeridas pelo governo federal, juntamente com governos de estados a fim de reforçar a segurança pública. “[...] Trata-se de um esforço de segurança nas fronteiras de dupla função, uma efetivamente na área de defesa, para o monitoramento contra ameaças externas; e outra para atuação nas áreas de segurança integrada e segurança pública, contra delitos transfronteiriços [...]”, (Lima; Filho, 2019, p. 123). Conforme o autor citado, o esforço em executar essas duas funções concomitantemente é essencial para garantir a segurança e a soberania de um país. A segurança nas fronteiras cumpre um papel significativo na proteção dos interesses nacionais e na segurança e bem-estar da população. As inovações são ações para fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão ao crime organizado que atinge as fronteiras brasileiras.

Para as pessoas que vivem nas cidades próximas às divisas entre estados ou países, as políticas de segurança pública muitas vezes causam mais medo do que proteção. Essas regiões são frequentemente vistas pelos governantes como áreas de alto risco, automaticamente associadas a crimes como tráfico de drogas, contrabando e outras atividades ilegais. Por isso, é comum a realização de operações policiais intensas e a imposição de controles rigorosos para tentar combater o crime. No entanto, essas ações podem representar um risco maior para a população local do que uma verdadeira sensação de segurança.

O tráfico de drogas transfronteiriças é um agravante que atinge a segurança de diversos países. Cada um dispõe de uma necessidade em relação à segurança de suas fronteiras, o que requer um esforço contínuo e a participação das partes interessadas.

Cabe destacar que a segurança nas fronteiras é um trabalho contínuo e em constante mudança, pois,

A nova estruturação das organizações criminosas inaugurou uma nova forma de análise e enfrentamento do fenômeno. A proposta conceitual inserida na noção de “novas ameaças” possibilita, por um lado, avaliar o novo modelo de crime organizado – um ator não-estatal [...], e por outro, discuti-lo como agente promotor de conflitos [...]. (Ferreira; Medeiros, 2019, p. 6).

A noção de novas ameaças visa compreender e analisar a nova dinâmica do crime organizado, o qual uma das principais características é a transnacionalidade.

Para enfrentar as novas ameaças, é preciso repensar os modelos de enfrentamento ao crime organizado. Isso envolve fortalecer as instituições responsáveis pela segurança, promover a cooperação internacional, compartilhar informações e adotar políticas eficazes para prevenir e combater o crime.

2.2 O Crime Organizado Transnacional

O crime organizado define-se pela associação de indivíduos com o mesmo objetivo, cometer crimes. Por sua vez, essas associações agem de acordo com interesses estabelecidos pelos criminosos para facilitar suas atividades ao nível internacional (Santibanez, 2012).

Os criminosos atuam nas organizações utilizando principalmente as redes tecnológicas. Esse recurso aumenta o desempenho da organização permitindo que seja realizado trocas de informações de forma segura por meio de plataformas que utilizam criptografias para evitar que sejam rastreados por autoridades.

Santibanez (2012) ressalta que a comunicação é o elemento chave do negócio que utiliza recursos de última geração para a troca de informações. Existe, nas organizações criminosas, uma estrutura administrativa de gestão semelhante às organizações comerciais, pautados em uma lógica contábil empresarial. A estrutura dispõe ainda de laboratórios, armazéns, aeroportos, e conta ainda, um exército privado, e armamentos modernos de última geração.

Atualmente, o tráfico de drogas é um dos ramos mais lucrativos do mundo, e estima-se que esse negócio movimentava bilhões de dólares todos os anos (Caparroz, 2018). É um negócio de baixo custo se comparado com outras atividades criminosas, pois os traficantes podem produzir, transportar e distribuir sem muito investimento, o que eleva a taxa de lucro. Embora seja um ramo lucrativo, o tráfico de drogas tem consequências devastadoras para a sociedade, incluindo danos físicos e psicológicos, além dos crimes violentos resultantes da disputa pelo poder.

Esforços para combater o tráfico por meio de aplicação da lei são constantes, com ações de cooperação internacional e programas de prevenção, tratamento e educação.

2.3 Criação do BPFron

O Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) foi criado a partir dos investimentos da Estratégia Nacional de Segurança Pública de Fronteira- (ENAFRON) lançada pela presidente Dilma Rousseff em junho de 2011. Um ano após a criação do Plano Estratégico de Fronteira, cerca de R\$5 milhões foram destinados ao estado do Paraná, parte dos quais contribuíram para a criação do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron), com sede em Marechal Cândido Rondon (PARO, 2018).

Até o ano 2011, não havia operações especiais do governo brasileiro direcionadas especificamente para as áreas de fronteira. As operações eram realizadas em conjunto com as forças de segurança dos estados limítrofes com outros países, como Polícia Federal, Exército, Aeronáutica e Marinha. Com a crescente ameaça do tráfico de drogas e armas, contrabando, e outros crimes transnacionais, o governo brasileiro, desde 2011, reconhece a necessidade de fortalecer a segurança nas fronteiras (Paro, 2018). Nesse ínterim, programas e operações específicas vêm sendo desenvolvidos com o propósito de controlar e abordar essas questões. Um exemplo foi a criação do BPFron que desenvolve atividades conjuntas de fiscalização e controle nas fronteiras.

Hoje o Batalhão de Polícia de Fronteira abrange 139 municípios paranaenses, cujo objetivo principal é prevenir e reprimir a atuação de crimes transfronteiriços. O BPFron conta com três Companhias situadas nas cidades de Marechal Cândido Rondon, de Guaíra e de Santo Antônio do Sudoeste.

Após a instalação das Companhias do BPFron passou a ocorrer um significativo número de prisões e de apreensões de produtos do narcotráfico e do contrabando. Essas operações enfraquecem a rede do tráfico, que, caso não ocorresse, os criminosos somariam grandes montantes financeiros com a comercialização. O enfraquecimento do tráfico também evita que pessoas sejam mortas, feridas ou se tornem novos usuários de drogas, em suas regiões de destino (Luz, 2020, p. 203)

Cabe ressaltar que, mesmo antes da criação do BPFron e suas companhias, as forças de segurança já atuavam nessas áreas de forma geral, porém, somente a partir de 2011, é que houve uma maior ênfase e investimento em ações e programas direcionadas especificamente para as áreas de fronteira.

A insegurança e violência que rotineiramente assola as cidades fronteiriças com maior mobilidade, como Foz do Iguaçu e Guaíra, muitas vezes não resolvida, vem se espalhando para municípios antes considerados pacatos e sem graves problemas de segurança pública, principalmente em casos relacionados a tráfico de drogas (Luz, Souza; Cunha, 2019).

Embora os estados venham se empenhando para combater o crime organizado na região das fronteiras, estes ainda encontram dificuldade em identificar o crime organizado transnacional ou transfronteiriço. Dentre os motivos podemos citar a pouca conscientização da população sobre seus perigos, sendo terreno fértil para que o crime se desenvolva e se intensifique.

2.4 Apreensões de Drogas no Território Paranaense e Fronteiras Paranaenses

A política de segurança pública é implementada por meio de investimentos, programas de cooperação e integração das forças policiais, com foco no combate aos crimes de tráfico de drogas, armas, munições, contrabando, descaminho, roubo de cargas, veículos e abuso sexual de crianças.

O Brasil, segundo relatório do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), é um dos maiores consumidores de maconha do mundo, além de ser um significativo produtor e importador. De acordo com Santibanez (2012) a produção está diretamente ligada à demanda dos consumidores, exigindo respostas rápidas, estimulando a competição desenfreada no mercado. Assim, Guaíra e Foz do Iguaçu, localizados na fronteira com o Paraguai, possuem diversas rotas consideradas pelos narcotraficantes pontos importantes de passagem e destino para o tráfico de drogas.

O relatório destaca a importância das ações empreendidas pelo governo brasileiro no combate às drogas, como a repressão ao tráfico, o controle das drogas e o fortalecimento de políticas de prevenção e tratamento. Trata, ainda, da necessidade de uma abordagem mais

ampla para expor o problema, por meio de programas de prevenção e tratamento, com a cooperação internacional e o fortalecimento das instituições de segurança e justiça.

Para combater a entrada de drogas em solo brasileiro contamos com o trabalho do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron), unidade especializada da Gendarmaria do Estado do Paraná (PMPR), que vem desempenhando um importante trabalho nas fronteiras paranaenses. O resultado deste pode ser observado nos dados apresentados na tabela 1. Dados estes retirados dos relatórios anuais disponibilizados pela SESP/PMPR, em 2023.

Na tabela 1 os dados apresentados referem-se às drogas como maconha, cocaína, crack, ecstasy (comprimidos) e LSD (pontos). O objetivo aqui não é analisar a quantidade de apreensões referente a cada tipo de drogas, mas sim discutir a quantidade de apreensões em realizado no território paranaense, e compará-la com as drogas apreendidas pelo BPFron nas fronteiras do Estado do Paraná, como apresentado a seguir:

Tabela 1 – Apreensões de drogas em toneladas entre os anos de 2020 e o 1º trimestre de 2023.

Território	2020	2021	2022	2023
Paranaense	288	212	335	53
Fronteira (BPFron)	37	42	78	16

Fonte: SESP/PMPR (2023). Org.: o autor.

Nota-se um aumento progressivo nas apreensões realizadas pelo BPFron, com destaque para o salto de 42 toneladas em 2021 para 78 em 2022, representando um crescimento de 85,7%. Este crescimento evidencia a intensificação das operações nas regiões fronteiriças, principalmente em Foz do Iguaçu, Guaíra e Marechal Cândido Rondon.

No ano de 2022, o BPFron, segundo Agência Estadual de Notícias (AEN), retirou de circulação 78 toneladas de drogas, 85,7% a mais do se comparado ao ano de 2021, ano em que foram apreendidas cerca de 42 toneladas, 11,9% a mais que em 2020, 37 toneladas.

No primeiro trimestre de 2023, o BPFron apreendeu mais de 16 toneladas de drogas, um aumento de 60% em comparação ao mesmo período de 2022 (10,4 toneladas), representando cerca de 30% de todas as apreensões realizadas no território paranaense no mesmo período. Se o índice de apreensões continuarem aumentando, este ano deve fechar com mais toneladas de drogas retiradas de circulação do que no ano anterior, que terminou com 78 toneladas.

Os dados reforçam a importância do BPFron no enfrentamento ao tráfico de drogas e destacam a necessidade contínua de investimentos em tecnologia, capacitação e integração entre as forças policiais. O êxito dessas ações depende não somente da repressão, mas também de políticas complementares de prevenção, tratamento e cooperação internacional, conforme apontado pelos relatórios do UNODC.

Para garantir que as ações preventivas e repressivas sejam cada vez mais eficientes, é preciso investimento permanente em capacitação profissional, por meio de programas de formação inicial e instrução continuada, voltados para o policiamento em áreas fronteiriças. Essa qualificação deve abranger conhecimentos em inteligência policial, táticas de abordagem, legislação nacional e internacional, além do uso de tecnologias avançadas de vigilância e análise de risco. Outro ponto incentivado é o intercâmbio com outras forças de segurança, inclusive de países vizinhos, a fim de firmar a cooperação e a integração em operações conjuntas.

Por fim, o fornecimento de equipamentos de última geração, viaturas adequadas e infraestrutura eficiente também se mostra indispensável para garantir uma atuação mais segura e eficiente dos agentes, contribuindo prontamente para a contenção do tráfico de drogas e demais crimes transfronteiriços.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste artigo, algumas conclusões puderam ser tiradas sobre o crime organizado e o tráfico de drogas na região das fronteiras. De pronto, nota-se que a quantidade de drogas que são apreendidas e a quantidade que continua entrando no país e abastecendo o submundo do crime afeta a ordem e a segurança pública, causando insegurança entre a população que vive nas fronteiras.

Observa-se que a reorganização que os grupos criminosos sofreram e vêm sofrendo ao longo do tempo tem possibilitado

vantagens para o mercado de entorpecentes (SANTIBANEZ, 2012). Toda a logística tem sido atendida por uma rede mundial, o que tem contribuído para atender às exigências do mercado ilícito e, assim, dificultar o trabalho das operações policiais. Conforme o autor citado, os criminosos estão sempre à frente quando se trata de inovações tecnológicas e aproveitam a oportunidade para dispersar as operações.

O Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) tem apresentado avanços significativos nas apreensões de drogas nas regiões de fronteira do Paraná, como apresentado (ver tabela 1) entre 2020 e 2023. No entanto, o batalhão ainda enfrenta desafios consideráveis, como a vulnerabilidade das fronteiras, a atuação de organizações criminosas transnacionais e a escassez de recursos em algumas áreas. Para fortalecer as ações do BPFron é preciso investir em tecnologias de vigilância avançadas, como drones e sistemas de monitoramento, além de modernizar as viaturas e equipamentos, aumentando sua capacidade de interceptar rotas de tráfico mais sofisticadas. A qualificação contínua dos agentes, com ênfase em inteligência policial, operações de fronteira e cooperação internacional, também é crucial para tornar suas operações mais eficazes e estratégicas.

Além disso, a cooperação com forças de segurança de países vizinhos, como Paraguai e Argentina, deve ser intensificada, por meio de trocas de informações e operações conjuntas, a fim de fortalecer a repressão ao narcotráfico nas fronteiras. O BPFron também deve continuar investindo em estratégias de prevenção, com o objetivo de sensibilizar a população local e incentivar a denúncia de atividades ilícitas. Dessa forma, o batalhão pode não apenas aprimorar suas operações de combate ao tráfico de drogas, mas também garantir maior segurança e reduzir a violência nas regiões de fronteira. Com essas ações, o BPFron se tornará ainda mais eficaz na luta contra o narcotráfico, enfrentando os desafios de segurança nas fronteiras do Paraná de maneira mais robusta e eficiente.

Nesse contexto, a troca de informações e a cooperação entre as autoridades de segurança são fundamentais, e precisam ser fortalecidas para permitir uma ação coordenada no combate ao crime organizado transnacional.

Embora a criação do Batalhão de Fronteiras (BPFron) tenha sido um grande avanço nas medidas de segurança pública, ainda, é urgente e necessário o desenvolvimento de ações estratégicas, investimento em tecnologia, treinamento das forças de segurança, cooperação

internacional e prevenção social, por parte do estado, além da vontade de investir por parte dos governantes.

4 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS (AEN). Em 100 dias, PM registra aumento de 65% na apreensão de drogas na fronteira. **Agência Estadual de Notícias**. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Em-100-dias-PM-registra-aumento-de-65-na-apreensao-de-drogas-na-fronteira>> . Acesso em: 27 jun. 2023.

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS (AEN). Volume de Drogas Apreendidas pelo BPFron na Região de Fronteira Cresceu 88% em 2022. **Agência Estadual de Notícias**. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Volume-de-drogas-apreendidas-pelo-BPFron-na-regiao-de-fronteira-cresceu-88-em-2022>. Acesso em: 02 de julho de 2023

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

CAPARROZ, M. de O. T. **Narcotráfico na fronteira entre Brasil e Paraguai**. Rep Uninter [Internet]. 2018. Disponível em <<https://repositorio.uninter.com/bitstream/handle/1/224/1138988%20-%20MICHELLE%20CARRAPOZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> . Acesso em 30 de jun. 2023.

COSTA, M. K. B. da. **Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional**: os Casos das Fronteiras Brasil Uruguai e Brasil-Paraguai. 2017. 210f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

LUZ, A. J. da. **A Segurança na Fronteira**: O Papel do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) no Estado do Paraná. Tese (doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. Curso de Pós-Graduação em Geografia, 2020.

FERREIRA, M. A. S. V.; MEDEIROS, J. L. de. Cooperação Militar contra o Crime Organizado: Brasil e Paraguai no combate ao narcotráfico (1988-2017). **Sociedade e Cultura**, v. 23, 18 maio. 2020.

FILHO, M. O.; LIMA, R. C. O papel do Exército Brasileiro no setor de segurança: implicações para a Defesa e o emprego das Forças Armadas. In: ANDRADE, I. de O. et al. (Orgs.). **Desafios contemporâneos para o exército brasileiro**. Prefácio do General de Exército Dias da Costa Villas Bôas. Brasília: Ipea, 2019.

FILHO, C. P. C.; CAMARA, L. B. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Revista Confins** (online), n. 4, p. 1-18, 2019.

FOLHA DO OESTE. Projeto do Enafron cria condições para combater a criminalidade. Disponível em: https://folhadooeste.com.br/cidades/a-reestruturacao_do_policiamento_de_frenteira.132902 . Acesso em: 09 jul. 2023.

GEMELLI, V.; SOUZA, E. B. C. de. A fronteira da ilegalidade: Brasil e Paraguai no cenário das redes das drogas ilícitas. **Revista da Anpege**, v. 8, p.109-121, 2012.

LUZ, A. J. da; SOUZA, E. B. C. de; CUNHA, L. A. G. A atuação do BPFron como resultado das políticas públicas de segurança para a Tríplice Fronteira no Brasil. Ponta Grossa. **Terr@Plural**, v.13, n.1, p. 208-223, jan./abr. 2019.

MACHADO, L. O. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 9-29, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Lia-Machado/publication/323548220_Limites_e_frenteiras_da_alta_diplomacia_aos_circuitos_da_ilegalidade/links/5c9beeb292851cf0ae9c76db/Limites-e-frenteiras-da-alta-diplomacia-aos-circuitos-da-ilegalidade.pdf. Acesso em 30 jun. 2023.

NUNES, Maria. Dinâmicas transfronteiriças e o avanço da violência na fronteira sulmato-grossense. **Boletim regional, urbano e ambiental. IPEA**. 16 jan.-jun. 2017.

PARO, D. Fronteiras permanecem mal vigiadas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 50, p. 173-185, jul./dez. 2017 Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/fronteiras-permanecem-mal-vigiadas-2j6tlo9szem6zcs2pwlmyzgyjy>> . Acesso em: 26 jun. 2023.

SANTIBANEZ, D. A. A. S. **A globalização da criminalidade organizada**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciência Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ (SESP/PR). **Polícia Militar do Estado do Paraná**. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.seguranca.pr.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2023

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ (SESP/PR). **Relatório Estatístico Criminal Quantitativo de Drogas Apreendidas no Estado do Paraná**. Disponível em: <https://www.seguranca.pr.gov.br/CAPE/Estatisticas>. Acesso em: 01 de jul. 2023.

Data da submissão: 08/08/2023.

Data da aprovação: 29/04/2025.

ENSAIO

Tráfico de Pessoas no Contexto das Violências e Violações de Direitos de Mulheres e Meninas nas Dimensões de Raça e Gênero: Um Crime, Múltiplas Abordagens

Human Trafficking in the Context of Violence and Violations of the Rights of Women and Girls in the Dimensions of Race and Gender: One Crime, Multiple Approaches

Cláudia Patrícia de Luna Silva⁴⁷

RESUMO

O tráfico de pessoas, considerado uma das modalidades do crime organizado transnacional, necessita, para sua análise, de múltiplas abordagens. O presente artigo, mais do que identificá-lo como crime, o relaciona, da perspectiva histórica, ao processo de colonização das Américas, notadamente do Brasil, com o tráfico negreiro. Ademais, objetiva uma análise crítica das dimensões de raça/gênero no que se refere ao tráfico de pessoas, reconhecer a importância da contribuição histórica, social, cultural e, sobretudo, oportunizar o diálogo do Direito com outros campos do conhecimento. Nessa mirada, ao utilizar como metodologia a análise cruzada dos dados estatísticos aliada aos fatos históricos relevantes da história pré e pós-colonização, decodifica e interpreta as causas estruturais, constatando o motivo pelo qual apresenta índices estratosféricos de violência contra mulheres/meninas cis e trans, agravados quando considerada a dimensão racial. Por fim, o presente estudo aponta caminhos multidisciplinares para o urgente enfrentamento do tráfico de mulheres e meninas.

Palavras-chave: Tráfico de Pessoas; mulheres; meninas; violência de gênero/raça; violação de direitos humanos.

⁴⁷ Advogada, presidente da Comissão de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica Nacional (ABMCJ) e Federação Internacional de Mulheres de Carreira Jurídica (FIFCJ), pesquisadora do Núcleo de Direito do Trabalho Além do Trabalho da Universidade de São Paulo (USP), Núcleo de Justiça Restaurativa – Diverso, Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos da Universidade de São Paulo (DIVERSITAS–USP) e articuladora nacional do Movimento contra o Tráfico de Pessoas (MCTP). E-mail: contato@lunadvocacy.com.br.

ABSTRACT

Human trafficking, considered one of the modalities of transnational organized crime, needs multiple approaches for its analysis. This article, more than identifying it as a crime, relates it, from a historical perspective to the process of colonization of the Americas, notably Brazil, with the slave trade. In addition, it aims at a critical analysis of the dimensions of race/gender with regard to human trafficking, to recognize the importance of the historical, social, and cultural contribution and, above all, to provide opportunities for the dialogue of Law with other fields of knowledge. From this point of view, by using as a methodology the cross-analysis of statistical data combined with the relevant historical facts of pre- and post-colonization history, it decodes and interprets the structural causes, verifying the reason why it presents stratospheric rates of violence against cis and trans women/girls, aggravated when considering the racial dimension. Finally, the present study points out multidisciplinary ways to urgently confront the trafficking of women and girls.

Keywords: Human Trafficking; women; girls; gender/race violence; violation of human rights.

1 INTRODUÇÃO

Nos termos do Protocolo de Palermo, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 5017/2004 (Brasil, 2004), o tráfico de pessoas pode ser definido como o recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas por meio de ameaças, uso da força, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou posição de vulnerabilidade.

Depois do tráfico de drogas e de armas, o tráfico de pessoas é considerado como uma das atividades mais rentáveis do crime organizado. Segundo dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), ele atinge a cifra de 32 bilhões de dólares por ano (UNODC, 2004).

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, é o principal instrumento de combate global ao tráfico de pessoas (Brasil, 2004).

Ela é complementada por três Protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado: o Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças; o Protocolo relativo ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre,

Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições (Brasil, 2004).

2 PROTOCOLO RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL MULHERES E CRIANÇAS

Aprovado pela Resolução da Assembleia-Geral (AG) da Organização das Nações Unidas (ONU) n° 55/25, o Protocolo entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003. Trata-se do primeiro instrumento global juridicamente vinculante com uma definição consensual sobre o tráfico de pessoas. Tem o fim, portanto, de facilitar a convergência de abordagens no que diz respeito à definição de infrações penais nas legislações nacionais para que elas possam apoiar uma cooperação internacional eficaz na investigação e nos processos em casos de tráfico de pessoas. Tem também como objetivo adicional proteger e dar assistência às vítimas de tráfico de pessoas, com pleno respeito aos direitos humanos (UNODC, 2004).

3 PROTOCOLO RELATIVO AO COMBATE AO TRÁFICO DE MIGRANTES POR VIA TERRESTRE, MARÍTIMA E AÉREA

Este Protocolo também foi aprovado pela Resolução da AG/ONU n° 55/25 e entrou em vigor no dia 28 de janeiro de 2004. Ele lida com o problema crescente de grupos criminosos organizados para o contrabando de migrantes, atividade que muitas vezes lhes representa um alto risco e, por outro lado, grandes lucros para os infratores. Sua grande conquista foi que, pela primeira vez, um instrumento internacional global chegou a uma definição consensual do contrabando de migrantes. Ele visa à prevenção e ao combate desse tipo de crime, bem como promover a cooperação entre os países signatários, protegendo os direitos dos migrantes contrabandeados e prevenindo a exploração dessas pessoas (UNODC, 2004).

Considerado uma das modalidades do crime organizado transnacional, o tráfico de pessoas necessita, para sua análise, de múltiplas abordagens.

Da perspectiva histórica, o processo de colonização das Américas, notadamente do Brasil, naturalizou o tráfico negreiro, ou seja, o tráfico

de pessoas negras do continente africano para as Américas, com o fim de iniciar as colônias de povoamento no Norte Global e as de exploração no Sul (Luna, 2019).

De modo que, nessa perspectiva analítica de compreensão do tráfico humano a partir das dinâmicas de sua naturalização no contexto atual, notadamente no cenário brasileiro, torna-se imprescindível compreender as suas dimensões, a partir do passado escravocrata que, no Brasil, perdurou por 388 anos.

Assim, no século XXI, a despeito dos inúmeros avanços tecnológicos observados, constata-se que a prática do tráfico de pessoas é uma lamentável repetição de fatos históricos que apenas estiveram invisibilizados aos olhos por vezes desatentos, ora enceguecidos, da sociedade (Luna, 2019).

E, conforme Sankofa, símbolo da filosofia africana, é preciso conhecer o passado para compreender o presente e pensar em novas métricas para transformar o futuro.

Cabe, portanto, a fim de se entender as dimensões de raça/gênero no que refere ao tráfico de pessoas, reconhecer a importância da contribuição histórica, social, cultural e, sobretudo, oportunizar o diálogo do Direito com outros campos do conhecimento.

Nessa mirada, diante dos dados estatísticos que demonstram que o Brasil é o 5º país que mais mata mulheres, ou que ocupa o 4º lugar no ranking mundial quando se pensa em casamento infantil, ou pelo décimo quinto ano consecutivo é considerado o campeão em transfeminicídios, depreende-se o quanto o processo colonizatório constrói, a partir de símbolos, significados e figuras históricas, a cultura da violência contra mulheres e meninas e o quanto a naturalização dessa cultura está relacionada à construção da identidade e vulnerabilidades das vítimas do tráfico de pessoas.

E, ao refletir sobre esse processo, imprescindível trazer a figura dos bandeirantes, os quais, no início da colonização no Brasil, além de serem responsáveis pelo desbravar do território recém-“descoberto”, para simbolizar essa conquista, apossavam-se dos corpos de mulheres indígenas, em um primeiro momento, e negras, sedimentando a cultura do estupro.

Resta óbvio que essa prática delitativa reflete, de forma cruel e perversa, as desigualdades de gênero e étnico-raciais, ou seja, as relações assimétricas de poder existentes na sociedade, que impactam

e atingem grupos historicamente minorizados quanto ao acesso a direitos.

Inegável, ainda, que as vítimas desse delito se encontram entre a parcela da sociedade mais excluída e socioeconomicamente vulnerável.

Dessa forma, quando se pensa nas potenciais vítimas de tráfico humano, por certo, as origens que partem da construção sócio-histórica, cultural, antropológica, legislativa e econômica apontam algumas percepções, notadamente quando observadas as identidades e vulnerabilidades de suas vítimas.

Cabe destacar, a título de exemplo, a Constituição de 1824, considerada a 1ª do Brasil, responsável por demarcar as desigualdades sociorraciais, trazendo o Ato Ordinatório nº 05, pelo qual negros e leprosos foram excluídos de acessar direitos humanos como saúde, moradia (direito à propriedade) e educação (Brasil, 1824).

Esse marco legal, promulgado à época do Brasil Império, no contexto de uma sociedade escravizada, criou um verdadeiro *apartheid*, abismo social, cultural e econômico, excluindo pessoas negras, até então consideradas objetos de direitos, as destituindo de humanidade, acesso a direitos e espaços de poder e decisão.

Há de se destacar que o ano de 1827 marca a criação formal dos cursos jurídicos no Brasil: a Faculdade de Direito em Olinda-PE, e a Faculdade do Largo de São Francisco-SP, sendo certo que anteriormente, em 1825, no Rio de Janeiro, houve a criação de uma faculdade de Direito em caráter provisório que, em 1831, tornou-se formalmente instituída.

Inegável, portanto, a importância do marco constitucional de 1824 para a construção e sedimentação das estruturas que determinaram os marcadores de desigualdades raciais e de gênero, e a construção dos micro e macro poderes na sociedade da época, sobretudo enquanto norteadora das diretrizes dos cursos jurídicos recém-criados.

Constata-se que há, ainda, um misto de distanciamento e um quê de perplexidade da sociedade quanto à identificação da temática, aliada a um expressivo preconceito, posto que, ao fazer referência ao tráfico de pessoas, em particular o de mulheres, observa-se que existe uma tendência ou ideia pré-concebida, de forma geral, a associá-lo à prática da prostituição.

No Brasil, antes da Lei nº 13.344/2016, os mecanismos jurídico-legais de enfrentamento ao tráfico de seres humanos mostravam-se insuficientes, já que não davam conta da questão específica dessa prática criminosa, mas apenas de algumas, capituladas no Código Penal (CP) relativas ao favorecimento da prostituição e as práticas a ela assemelhadas, além de crimes referentes à redução análoga à escravidão, e o tráfico de internacional mulheres e de crianças e adolescentes, este último previsto, também, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 2016).

Outra questão a ser enfrentada é a percepção da sociedade acerca do tráfico de pessoas. Há uma evidente desinformação sobre o tema, a despeito de ser uma realidade cada vez mais presente no Brasil, quando se aborda a realidade do tráfico interno de pessoas.

Para a sociedade, o tráfico de pessoas, notadamente, aquele para fins de exploração sexual, constitui sua face mais visível.

Há, ainda, entendimentos equivocados acerca da prostituição voluntária e exploração sexual, em que o consentimento das vítimas, na maioria das vezes, mulheres, justificaria a violência a que são submetidas.

Noutro aspecto, importante ter como alerta a relação entre violência doméstica e tráfico de pessoas e, quanto às mulheres/meninas (Lésbicas, Bissexuais e Transexuais - LBTs) em situação de tráfico, referem ter experimentado situações de violência doméstica e intrafamiliar em alguma fase de suas vidas.

E, ainda, destaca-se quanto o casamento infantil, violência naturalizada e pouco percebida, potencializa a vulnerabilidade de meninas e mulheres para o tráfico de pessoas, uma vez que aquelas, neste contexto, perdem o direito de escolha, estão sujeitas à gravidez precoce, são proibidas de acessar a educação formal, enfim, são impedidas de exercer o seu protagonismo, realizar suas escolhas de vida e de usufruir, de forma plena, seus direitos humanos.

Nesse sentido, os dados da pesquisa “A Percepção da Sociedade sobre o Tráfico de Mulheres” materializam e demonstram tal assertiva:

[...]

- 96% das pessoas entrevistadas nessa pesquisa nacional inédita acreditam que existe tráfico de mulheres no Brasil;
- 82% que essa prática ocorre na cidade em que vivem;

- 16% declaram conhecer, mesmo que de ouvir falar vítimas do tráfico de mulheres;
- 68% consideram que crianças e mulheres são as principais vítimas do tráfico de pessoas; a falta de oportunidade de trabalho e a violência doméstica, são fatores que contribuem para o tráfico de mulheres;
- 43% acreditam que o tráfico de mulheres é feito com o consentimento das vítimas;
- 80% crêem que as vítimas estão em busca de uma vida melhor;
- 55% acreditam que as vítimas estão em busca de vida fácil (Vieira; Charf, 2016, p. 24).

Brasileiros das capitais pesquisadas têm ideias difusas quando pensam pela primeira vez em tráfico de mulheres. As menções mais frequentes passam por prostituição, desumanidade, indignação e exploração (Vieira; Charf, 2016).

O ciclo de formação de ideias sobre o tema passa por desinformação, má informação, admissão do problema, preocupação, preconceito e culpabilização das vítimas, o que contribui para a falta de consenso sobre o problema (Vieira; Charf, 2016).

Segundo apontado pela pesquisa, os diversos estereótipos que recaem sobre mulheres em situação de tráfico, notadamente para fins de exploração sexual, constituem, na verdade, o reflexo do imaginário social sobre a objetificação de seus corpos.

A combinação dos marcadores de raça/gênero apresenta-se enquanto agravante quanto à vulnerabilidade de mulheres negras a todos os tipos de violências, em especial quanto ao tráfico de pessoas, vez que 65,9% estão expostas a violências (Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Datafolha, 2023).

Outro fator que torna mulheres mais expostas ao tráfico de pessoas é a maternidade. Isso significa dizer que mulheres mães encontram-se mais vulneráveis a esse tipo de violência e às violações de seus direitos humanos.

Segundo Ana Lúcia Dias em “Direito das Mães”, a maternidade coloca a mulher em situação de hipervulnerabilidade em relação às diversas formas de violências (SYMPLA, 2024).

Os dados da 4ª Edição da Pesquisa Visível e Invisível – Vitimização de Mulheres, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, dialogam com essa realidade, apontando que 57,4% vitimadas por violências tinham

filhos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Datafolha, 2023).

Inegável quanto os atravessamentos das diversas (hiper) vulnerabilidades ao tráfico de pessoas podem impactar as vidas das mulheres mães, vez que:

- uma das estratégias utilizadas por criminosos quando do aliciamento é a promessa de uma drástica e inimaginável mudança de vida (status econômico) para a mulher e seus filhos e, em um outro momento, quando já em situação de tráfico, as recorrentes ameaças a seus filhos e familiares funcionam como forma de mantê-las sob domínio e coerção; e
- mulheres mães em situação de tráfico humano são utilizadas como mulas de tráfico de drogas e/ou de armas e, de modo recorrente, a drástica transformação econômica das vidas de seus familiares e de seus filhos são utilizados por aliciadores, apresentando-se a ameaça e coação como estratégia utilizada para manter as vítimas no circuito do tráfico de pessoas.

Outrossim, a combinação de fatores como a feminização da pobreza, além de violências outras, como o casamento infantil, a LGBTfobia, a violência doméstica e intrafamiliar, intensifica as vulnerabilidades de mulheres e meninas ao tráfico de pessoas.

É, portanto, imprescindível considerar a relação entre violência doméstica e tráfico de pessoas, bem como fatores outros, como estatísticas oficiais e articulação de políticas públicas que reconheçam as dinâmicas do tráfico interno no Brasil, e seus contrastes e diversidades regionais.

Ademais, crises climáticas e econômicas, insegurança alimentar, conflitos políticos, guerras e crises sanitárias tem exposto ainda mais mulheres e meninas ao tráfico de pessoas.

E a COVID-19 retirou da invisibilidade o trabalho doméstico análogo à escravidão e a necessidade de articulação das políticas públicas antitráfico com áreas estratégicas como Direitos Humanos, Trabalho e Previdência, Saúde, Educação, Segurança Pública, Políticas para as Mulheres, Promoção da Igualdade Racial, Povos Indígenas, Meio Ambiente, entre outras.

De se destacar, nessa análise, que a legislação internacional aplicada ao tráfico humano, o Protocolo de Palermo, bem como as demais recomendações internacionais a ele relativas, destarte ratificadas pelo

Brasil, além de serem a legislação brasileira, em especial no que se refere à sua aplicabilidade no Direito interno, necessitam ser, de igual modo, incorporadas às políticas públicas domésticas.

Dentre as medidas de caráter legal e diplomático assinadas pelo Brasil, cabe destacar o Protocolo da Organização das Nações Unidas para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças (Brasil, 2004), que suplementa a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, adotada pela ONU em novembro de 2000.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) constitui outro documento internacional ratificado pelo Brasil que, dentre os Protocolos, considera a prática do tráfico de seres humanos como uma das formas mais cruéis de expressão da violência contra a mulher (United Nations Women, 1979).

A Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil, aplicada no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, de igual modo caracteriza o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual como uma das formas de violência física, sexual e psicológica contra as mulheres (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1994).

No ordenamento jurídico brasileiro, não existia dispositivo legal específico apto a punir a prática delitativa em todas as suas modalidades existentes, restringindo-se tão somente à criminalização da prática do tráfico de mulheres quando o sujeito passivo, ou seja, a vítima, for mulher, cuja saída ou entrada no território nacional seja motivada para a exploração da prática da prostituição. Em outras palavras, somente punia aquele que promove ou facilita a entrada ou saída no território nacional de mulher com o fim de prostituição desta. Ou seja, há as figuras do traficante e do comprador, na qualidade de sujeitos ativos do tipo penal.

A alteração no Código Penal (Brasil, 1940) acrescentou a palavra ‘pessoa’ ao referido artigo, refutando o entendimento anteriormente mantido de que apenas a mulher poderia ser vítima de tal crime.

Observa-se, daí, pequena, porém significativa mudança, na perspectiva do legislador, no sentido de acrescer ao referido dispositivo legal a expressão ‘pessoas’ ao considerar como sujeitos passivos indivíduos de ambos os sexos, e tutelar os direitos de grupos de vítimas vulnerabilizadas por sua ‘condição feminina’ (identidade de gênero, na

verdade), formados por mulheres Travestis e Transexuais (TTs).

Noutro aspecto, a breve reflexão que se faz caminha no sentido de se reconhecer a importância da conquista de uma legislação específica, a Lei nº 13.344/2016 que, alinhada ao Plano Nacional e à Política Nacional antitráfico, enfrentará o tráfico de pessoas no cenário jurídico nacional (Brasil, 2016).

No entanto, no que se refere à lei sob comento, observa-se que merece maior divulgação e visibilidade e, ainda, precisa garantir o protagonismo das pessoas em situação de tráfico, bem como interditar o ciclo de revitimização.

Nessa perspectiva, o desafio que se apresenta se refere ao olhar daqueles que têm a função de ‘dizer o Direito’ ao procederem à análise e julgamento de ações penais relativas aos crimes de tráfico de seres humanos em consonância com os termos da nova lei.

Neste aspecto, os Poderes legalmente constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) são formados por indivíduos oriundos da sociedade que, como tais, carregam sua gama de preconceitos e virtudes os quais, de certo modo, se refletem nos respectivos espaços de poder que ocupam.

No sistema de Justiça, de proteção e garantias de direitos das vítimas de tráfico de pessoas, operadores do Direito, não de maneira diversa, reproduzem tais práticas quando de suas atuações no enfrentamento a este crime.

Como resultado, observa-se esse reflexo nas inúmeras atuações, atendimentos às vítimas, decisões e posições jurisprudenciais que não conseguem compreender esse fenômeno e sua complexidade, limitando-se apenas a reproduzir distorções sob forma de julgados, conceitos e preconceitos na esfera da moral.

As leis, bem como aqueles encarregados de sua aplicação, são frutos de um sistema social, calcado no patriarcalismo e, por conseguinte, em sua práxis, demonstram evidente tolerância a essa mercancia de humanos, notadamente no que se refere às mulheres (negras, cisgêneras e transexuais) e crianças.

Dos inúmeros julgados até aqui analisados, pode-se observar que se confere relevância ao consentimento da vítima do tráfico de mulheres, notadamente quando são profissionais do sexo, o que, segundo alguns,

tornaria até legítima e motivada a violência perpetrada contra elas.

A Resolução nº 492/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, após constatar essas relações assimétricas e a reprodução de estereótipos no sistema de Justiça, surge buscando evitar a revitimização e a violência institucionais de mulheres e garantir a efetividade de acesso e promoção à justiça (Brasil, 2023).

O aspecto da moralidade e do consentimento ou não da vítima é irrelevante frente à gravidade da temática, sendo necessário discutir as causas desse fenômeno, que cada vez mais ganha repercussões dentro e fora do país, mas que, contraditoriamente, torna-se cada vez mais invisível e tolerável por aqueles atores, autoridades e instituições que têm o papel de enfrentar a questão de forma contundente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da leitura e análise dos dados estatísticos relativos ao tráfico de pessoas, é válido afirmar categoricamente que mulheres e meninas serão sempre as vítimas preferenciais, não apenas para fins de exploração sexual, mas em todas as modalidades de tráfico humano, seja para exploração de mão de obra, comércio de órgãos, entre outras, eis que ainda há uma legitimação da sociedade no que se refere a não identificar e tampouco reconhecer as relações não assimétricas de poder, em especial quando combinadas às estruturas de raça/gênero.

Outro aspecto relevante reside no fato da não percepção do tráfico de pessoas no que se refere às vítimas, as quais, muitas vezes, por experimentar violências anteriores, apresentam dificuldades em se identificar e se reconhecer como tais.

O enfrentamento ao tráfico de pessoas tem como ponto de partida a luta contra a leitura de mundo padrão e o questionamento do quanto e como se valoriza a vida humana.

O tráfico de pessoas pode ser considerado um grande e intenso comércio de vidas humanas que tem como premissa a hierarquização de corpos e vidas historicamente minorizadas (negras/mulheres/pessoas LBT).

Não se cuida, apenas, de coibir essa prática criminosa perversa e absurda sob o enfoque da restrição legal ou da repressão policial,

mas entender a questão sob um dimensionamento maior, ou seja, que cultura de valores são agregados a ponto de reduzir o valor da vida humana à mera condição de coisa?

É momento de rever a construção histórica e cultural e a prática de vida da sociedade, e buscar o enfrentamento dessa problemática através da educação, que objetiva o respeito por outro ser humano, o resgate à autoestima e, sobretudo o respeito às diversidades, entendendo que a distância entre a igualdade material e a real poderá ser superada com a formulação de políticas públicas eficazes que efetivamente garantam uma sociedade em que meninas e mulheres serão respeitados como pessoas humanas que são.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABPN. **Curso online de Introdução à Filosofia Africana**: com Katúscia Ribeiro. Guarulhos: [ABNP], 2022. Disponível em: <https://abpn.org.br/nova-turma-do-curso-on-line-filosofia-africana/>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021, institui obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824**. Rio de Janeiro: Imperio do Brazil, [1824]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1940]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Brasília, DF: Presidência da

República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016**. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pestraf. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/pesquisas-regionais/2003pestraf.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”. CIDH, Washington, 9 jun. 1994. Disponível em: <https://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 25 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. CNJ, Brasília, DF, [202-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 16 out. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. **Visível e Invisível: A vitimização de mulheres no Brasil**. 4 ed. São Paulo: FBSP, Datafolha, 2023. 52 p. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2024.

LUNA, C. P. de. Porque todos os dias precisam ser 18 de maio: aspectos sócio-histórico-culturais sobre o tráfico de mulheres e meninas no Brasil. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, [S. l.], v. 30, n. ESPECIAL, p. 105-118, 2019. Disponível em: <https://www.revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/221>. Acesso em: 04 out. 2024.

PINTO, A. B. R. **Tráfico de Pessoas no Brasil: Invisibilidade, monitoramento e avaliação da política pública**. São Paulo: Dialética, 2023. 196 p.

SYMPLA. **Curso Formação em Direito das Mães para profissionais: com Ana Lúcia Dias**. Belo Horizonte: [Sympla], 2024. Disponível em: <https://www.sympla.com.br/evento-online/formacao-em-direito-das-maes-para-profissionais/2590321?referrer=www.google.com>. Acesso em: 05 out. 2024.

UNITED NATIONS. United Nations General Assembly. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. **UN**, New York, 18 dec. 1979. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Acesso em: 15 set. 2024.

UNITED NATIONS WOMEN. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). **UN Women**, New York, 1979. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Acesso em: 15 set. 2024.

UNODC. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. **UNODC**, Viena, [2000] 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/marco-legal.html>. Acesso em: 17 out. 2024.

VIEIRA, V.; CHARF, C. (coord.). **Percepção da Sociedade sobre o Tráfico de Mulheres**. São Paulo: Associação Mulheres pela Paz, 2016. 133 p. Disponível em: <https://mulherespaz.org.br/site/wp-content/uploads/LIVRO-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

O Conceito de Organização Criminosa: Entre Fantasia e Expansão do Poder Punitivo

The Concept of Criminal Organization: Between Fantasy and the Expansion of Punitive Power

Jacson Zilio⁴⁸

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente o injusto penal do delito organizacional, que materializa o conceito de organização criminosa da legislação penal de emergência, para melhor proteger o direito individual de liberdade, que a Constituição da República confere ao direito penal democrático. Para contornar o desvirtuamento da finalidade da norma proibitiva, que tem gerado abusos do poder acusatório, especialmente em determinados contextos políticos, o texto propõe a fixação de limites interpretativos formais e materiais que possam funcionar como redutores eficazes do alcance da tipicidade do delito organizacional.

Palavras-Chave: delito organizacional; injusto penal; expansão; limites interpretativos; liberdade individual.

ABSTRACT

This article critically analyses the criminal offense of organizational crime, which materializes the concept of criminal organization in emergency criminal legislation, in order to better protect the individual right to freedom, which the Constitution of the Republic confers on democratic criminal law. In order to circumvent the distortion of the purpose of the prohibitive rule, which has led to abuses of prosecutorial power, especially in certain political contexts, the text proposes the establishment of formal and material interpretative limits that can function as effective reducers of the scope of the typicality of the organizational crime.

Keywords: organizational crime; criminal injustice; expansion; interpretative limits; individual freedom.

⁴⁸ Doutor em Direito Penal e Criminologia pela Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha). Professor de Direito Penal e Criminologia da Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PUC-PR. Promotor do Ministério Público do Paraná. E-mail: jacsonzilio@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O mundo assistiu estarrecido as notícias sobre as investigações criminais em curso, com medidas cautelares de buscas e apreensões, promovidas pelo Ministério Público de Munique, na Alemanha, contra vários ativistas ambientais do conhecido grupo “Última Geração” (Letzte Generation), sob suspeitas de formarem uma organização criminosas (parágrafo 129 do CP alemão (StGB). Esse delito organizacional, por lá, foi construído legislativamente para atender às recomendações da União Europeia (EU-Rahmenbeschluss) e da Convenção de Palermo (Palermo-Übereinkommen, UNTOC).⁴⁹ Algo semelhante aconteceu no

⁴⁹ “(1) É punido com uma pena privativa de liberdade não superior a cinco anos ou com uma sanção pecuniária quem constituir uma associação ou participar, na qualidade de membro, numa associação cujo objetivo ou atividade seja orientado para a prática de infrações penais puníveis com uma pena privativa de liberdade máxima não inferior a dois anos. Quem apoiar uma tal organização ou recrutar membros ou apoiantes para a mesma é passível de uma pena privativa de liberdade não superior a três anos ou de uma sanção pecuniária. (2) Uma associação é um grupo organizado de mais de duas pessoas com o objetivo de prosseguir um interesse comum primordial, destinado a durar um período de tempo mais longo e independente da definição das funções dos membros, da continuidade da filiação e das características da estrutura. (3) O n.º 1 não é aplicável, 1. se a associação for um partido político que não tenha sido declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional Federal, 2. se a prática de infrações penais constituir apenas um objetivo ou uma atividade de menor importância, ou 3. se os objetivos ou atividades da associação estiverem relacionados com as infrações previstas nos artigos 84. (4) A tentativa de constituição de uma associação referida na frase 1 da subsecção 1 e na subsecção 2 constitui uma infração punível. (5) Nos casos particularmente graves previstos no n.º 1, primeiro período, é aplicada uma pena privativa de liberdade de seis meses a cinco anos. Regra geral, um caso particularmente grave verifica-se quando o autor da infração é um dos líderes ou apoiantes da organização. Nos casos referidos no n.º 1, primeiro período, da subsecção 1, é aplicada uma pena privativa de liberdade de seis meses a dez anos se o objetivo ou a atividade da associação consistir na prática das infrações referidas no n.º 2, alíneas a), b), d) a f) e h) a o), e nos n.ºs 2 a 8 e 10 do artigo 100º-B do Código de Processo Penal, com exceção das infrações referidas no n.º 2, alínea h), do artigo 100º-B do Código de Processo Penal, nos termos dos artigos 239º-A e 239º-B do Código Penal. (6) O tribunal pode abster-se de aplicar uma sanção em conformidade com os n.º 1 e 4 no caso de participantes cuja culpa seja menor e cujo envolvimento seja de importância secundária. (7) O tribunal pode, se assim o entender, atenuar a pena (artigo 49.º, n.º 2) ou abster-se de aplicar uma pena em conformidade com as presentes disposições, se o autor da infração 1. se esforçar voluntária e seriamente por impedir a continuação da existência da associação ou a prática de uma infração correspondente aos seus objetivos, ou 2. revelar voluntariamente o seu conhecimento a um organismo oficial em tempo útil, de modo a que as infrações de que tem conhecimento possam ainda ser evitadas; se o autor da infração atingir o seu objetivo de impedir a continuação da organização ou se este for atingido sem os seus esforços, não será punido.” O § 129b do StGB ainda trata das chamadas Organizações criminosas e terroristas no estrangeiro: «Os §§ 129 e 129a aplicam-se igualmente às organizações sediadas no estrangeiro. Se o crime envolver uma organização situada fora dos Estados-Membros da União Europeia, isto só se aplica se o crime for cometido no contexto de uma atividade abrangida pelo âmbito de aplicação territorial da presente lei ou se o autor ou a vítima forem cidadãos alemães ou se encontrarem na Alemanha. Nos casos referidos no segundo período, o crime só é investigado mediante autorização do Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [Ministério Federal da Justiça e da Defesa dos Consumidores, Alemanha]]. A autorização pode ser concedida para o caso específico ou, em geral, também para a prática de futuros crimes relativos a uma organização específica. Para se pronunciar sobre a autorização, o ministério examina se os objetivos da organização atentam contra os valores fundamentais de uma ordem pública que respeita a dignidade humana ou contra a coexistência pacífica dos povos e se, face a todas as circunstâncias, os mesmos se afiguram censuráveis.»

cenário normativo brasileiro, quando da elaboração do artigo 2º da Lei 12.850/2013 e do artigo 288, parágrafo único, do CP.

Na Alemanha, a interpretação extensiva dada ao tipo penal mencionado, principalmente após a reforma de 2017, gerou duras críticas do poder judiciário e também da doutrina penal, em virtude do completo desvirtuamento da finalidade da norma proibitiva, que se tornou, na prática, suscetível de abusos do poder acusatório, especialmente em determinados contextos políticos (Seel, 2024).

Abusos acusatórios semelhantes também ocorreram e ocorrem diariamente no contexto brasileiro. Para recordar, vários desses abusos, espalhados pelo país, envolveram ativistas de movimentos de protesto contra a realização do mundial de futebol, de 2014, que sofreram medidas de buscas, investigações, prisões e processos criminais, inclusive com condenações. Um exemplo é o caso das manifestações de 2013 do grupo “black blocs”, que foram acusados do delito do artigo 288, parágrafo único, do CP, condenados e posteriormente absolvidos, de forma unânime, pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.⁵⁰

Outro exemplo de uso político do delito de associação criminosa deu-se no processo-crime promovido pelo Ministério Público Federal contra o então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e outros políticos membros do Partido dos Trabalhadores (PT), quando, no desempenho das respectivas atuações partidárias ligadas ao exercício de mandatos, teriam cometido diversos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, relacionados com empresas públicas e privadas.⁵¹ A imputação da denúncia, de pertencimento a organização de tipo criminosa, reproduzia um chavão comum do excesso impune de acusação: “organização criminosa formada por mais de quatro pessoas, inclusive agentes públicos que se utilizaram de suas funções para cometer infrações penais, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, preordenada a obter vantagens no âmbito da Administração Pública direta e indireta”.⁵²

⁵⁰ Processo originário n.º 0229018-26.2013.8.19.0001, da 27ª Vara Criminal do Rio de Janeiro/RJ. Apelação criminal, de mesmo número, da 7ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro/RJ.

⁵¹ Processo originário n.º 1007965-02.2018.4.01.3400, da 12ª Vara Federal do DF.

⁵² Por mais sorte do que efetiva função garantista da norma em questão, já que, ao contrário da alemã, não exclui os partidos políticos da “utilização distorcida da responsabilização penal” (frase, surpreendentemente, usada pelo próprio Ministério Público Federal). O juiz, na absolvição sumária, afirmou corretamente que se tratava de uma “tentativa de criminalizar a atividade política”.

Outra imputação do delito de organização criminosa (artigo 2º da Lei 12.850/2013), em parte ainda em trâmite, foi promovida pelo Ministério Público do Paraná contra supostos membros de uma conhecida facção criminosa (PCC).⁵³ Nesse megaprocesso, a denúncia fez uma narrativa histórica da organização (a partir da simples narrativa da autoridade policial) e imputou a 27 pessoas o cometimento do delito em questão. A sentença condenatória, de 671 páginas, aplicou pena privativa de liberdade que chegou ao quantum de 16 anos, 5 meses e 12 dias de reclusão.

Como se pode ver pelos casos aqui mencionados, os chamados delitos organizacionais (entre nós, associação, organização criminosa, constituição de milícia e organização terrorista) são dogmaticamente problemáticos e politicamente perigosos para um regime democrático comprometido com a liberdade humana.

Os delitos organizacionais são politicamente perigosos porque cumprem fins políticos ocultos corrosivos da democracia, já que chamada “criminalidade organizada” ou “crime organizado”, como já alertou Maria Lúcia Karam (2021), constituiu um indefinível fenômeno, sem nenhum significado particular, apesar de assustar e permitir a produção de leis de exceção, que se movem na lógica de guerra do amigo-inimigo. Trata-se, portanto, de um conceito pobre, falido, juridicamente insustentável (Zaffaroni, 1995).

Por outro lado, eles são dogmaticamente problemáticos porque a estrutura típica dos delitos de organização facilita muito as imputações genéricas, imaginativas e televisionadas, em prejuízo da garantia da liberdade humana. A função de garantia da dogmática penal esvazia-se quando o direito penal de fato é substituído por manifestação do direito penal de autor, típico dos regimes autoritários, que sacrificam os direitos individuais fundamentais em prol duma falsa segurança coletiva. Essa noção de insegurança coletiva, aliás, é o que torna a política criminal da criminalidade organizada ineficaz, já que vem amparada num papel meramente simbólico do direito penal.

⁵³ Processo originário n.º 0000537-77.2016.8.16.0013, da 8ª Vara Criminal da Comarca de Curitiba/PR.

Diante dessas debilidades que tornam livre o caminho do poder punitivo, em tema de criminalidade dita organizada, urge então estabelecer limites normativos claros aos delitos de organização, seja de lege ferenda (preferível), seja de lege lata (quando os tipos são imperfeitos e abertos).

2 DESENVOLVIMENTO

Os chamados delitos de organização (*Kriminelle Vereinigung*), da criminalidade dita organizada, representam um sério problema político-criminal, habilitado pela legislação penal simbólica e emergencial.

A despeito da maioria das legislações penais ocidentais historicamente conhecer alguns tipos penais que criminalizam a organização, o pertencimento, o mero estado, a reunião ou a associação de pessoas, isto é, que proíbem com ameaça o mero integrar algum grupo considerado penalmente ilícito, a legitimidade do exercício desse tipo de poder punitivo não é assunto incontroverso.⁵⁴

Há uma tendência de situar todos os modernos movimentos de reformas penais, criadores de novas hipóteses de criminalização distantes da lesão a bens jurídicos individuais, dentro de um processo de expansão do direito penal (Sánchez, 2001). As legislações penais de luta contra a criminalidade organizada, com proliferação dos delitos de organização, estão dentro do que se pode chamar de direito penal de emergência, de evidente tendência ampliativa (Muñoz, 2005). Esses novos tipos penais corresponderiam ao modelo político-criminal de expansão do direito penal, a partir de demandas difusas de segurança social.

No geral, alguns atrelam esse movimento penal expansivo do poder punitivo e restritivos de direitos fundamentais, ao que Beck chamou de “sociedade de risco”, isto é, de um espaço de vida de

⁵⁴ Embora esses delitos não sejam novos na maioria das legislações penais e não integrem, tradicionalmente, uma categoria autônoma de tipos penais, é indiscutível que apresentam sérios problemas dogmáticos, processuais e principalmente de legitimidade. Nesse sentido, ver Meliá e Sanchez (2008) e Muñoz (2005).

risco, sem controle, incerta e insegura, que provoca tanto miséria material quanto enfrentamentos políticos (Beck, 2006). Assim, por exemplo, o novo direcionamento do direito penal, para outro setor de criminalidade, derivaria de situações globais de ameaça à humanidade nos riscos da energia nuclear (por exemplo, o uso de resíduo de urânio natural – plutônio – para fins bélicos), do meio ambiente (como a emissão irresponsável e cada vez maior de dióxido de carbono) e da contaminação massiva de produtos alimentícios das manipulações genéticas (Beck, 2006). O retrato fiel de tal contexto, conforme detalhadamente mostrou Mendoza Buergo (2001), está visível (a) no potencial de perigos atuais, de grandes dimensões, que ameaçam a existência humana, (b) na complexidade organizativa das relações de responsabilidade e (c) na sensação de insegurança subjetiva.

Sem embargo, não é só nesse contexto – de novos espaços de necessidade de intervenção penal – que se justifica o fortalecimento atual dos delitos de organização. É possível entender esses delitos de luta simbólica contra a criminalidade organizada no contexto político-criminal de fragilização da democracia, de expansão do direito penal como parte de uma técnica autoritária de flexibilização de regras de imputação, com objetivos declarados (simbólicos) e ocultos (reais).

O objetivo simbólico vem demonstrado na evidente contrariedade entre a técnica legislativa usada e as matrizes da política criminal eficiente e racional. O improvisado, a falta de coordenação sistemática e o desejo de resposta imediatista são sinais contrários ao que se espera de uma política criminal cuidadosa com os direitos fundamentais. Quando há uma aposta absoluta e única pelo direito penal como *prima ratio*, a complexidade do fenômeno da criminalidade de tipo mafiosa ou de milícia, por exemplo, que envolve esferas institucionais, econômicas e financeiras, é desprezada.

Por outro lado, o fim real, de controle de determinados grupos de autores, aparece como consequência da própria função simbólica do direito penal. Quando se aposta na intervenção punitiva a partir de uma situação ilusória de insegurança, há o risco de trocar o delito por tipos de autores, em prejuízo do direito penal de fato.

Por essas razões, essa técnica responde melhor ao modelo autoritário das sociedades de capitalismo avançado (pós-democráticas) do que aos anseios de real proteção de novos interesses.

Além do mais, o movimento atual e global de facilitação do exercício do poder punitivo não se restringe apenas aos novos bens jurídicos

de uma suposta sociedade de risco, mas parece também irradiar consequências inclusive na criminalidade tradicional, que seleciona o grosso da clientela preferencial do sistema penal. Os indesejados do mundo capitalista, aqueles pobres sem força de trabalho para venda, são hoje controlados e geridos, com pena de prisão e medidas restritivas de liberdade, por dispositivos penais abertos e manejáveis segundo as demandas do poder político de ocasião. O discurso do crime organizado, portanto, é parte dessa lógica encarceradora.

O que domina essa racionalidade torta é sempre a ideia de prevenção absoluta, do direito penal da emergência, que pretende a neutralização de fontes de perigos, seja da criminalidade tradicional, seja da criminalidade econômica. Trata-se, portanto, no caso dos delitos organizacionais, de um modelo normativo de emergência, como mostrou convincentemente o penalista italiano Sergio Moccia (2011).

Nesse contexto, os delitos de organização, construídos quase sempre com os recursos antecipatórios de punição dos delitos de perigo abstrato de bens coletivos, são expressões-modelo duma política criminal altamente excludente, que pretende facilitar a vida do direito penal, por meio da diluição das barreiras formais e materiais exigidas para o exercício da imputação penal.

Em outras palavras, a criminalização primária prevista nos referidos delitos nada mais faz do que antecipar o momento da punição para um estágio anterior aos próprios atos preparatórios do iter criminis.

Nos crimes de organização, os atos concretos realizados para integração na associação são prévios a qualquer delito concreto, o que significa, na perspectiva de bens jurídicos individuais, que são meramente preparatórios. É o que se conhece hoje, graças a Jakobs (1985), por criminalização no estágio prévio, na tradução do termo alemão *Vorfeldkriminalisierung* (Greco, 2020).

Isso comprova que, ainda que essas técnicas não sejam novidades no direito penal, são assumidas como interessantes facilidades às atuais estratégias de punição. Essas técnicas, em todos os delitos de organização, aparecem no uso da ideia de delitos de perigo abstrato e na falsificação do conteúdo do chamado bem jurídico coletivo.

Os delitos de perigo também não eram desconhecidos da legislação penal, mas se converteram, por mudanças de modelos político-criminais, numa tática preferencial de punição da ostentação

de um estado. São novas formas autoritárias do velho direito penal de autor, porque, de uma forma ou de outra, contornam a exigência de ação e a exigência de lesão. Com isso, na prática, a sensação subjetiva de perigos ou riscos, potencializados midiaticamente na sociedade contemporânea, acaba por ampliar o poder punitivo (com espaço de intervenção em estado prévio de lesão ao bem jurídico) e, de consequência, minimizar as garantias individuais (com retirada das barreiras dogmáticas sob argumento de eficiência na tutela de novas demandas sociais). Logo, entre prevenção de perigos e riscos e efetivação do princípio de *ultima ratio* de intervenção, o direito penal moderno parece optar pela primeira opção. Isso explica, portanto, o claro movimento de expansão dessa técnica nos últimos anos.

Na época político-criminal atual desses tipos de criminalização, que Donini (2019) define como *post-illuminismo penale*, não há mais teorização prévia com vistas à limitação do poder punitivo, mas sim o uso do direito penal como *prima ratio*, seja pela substituição dos delitos de dano por delitos de perigo, seja pela substituição da lei pela jurisprudência, que agora, de forma descarada, constrói hermeneuticamente novas normas penais.⁵⁵

Essa crise democrática, que o constitucionalismo não apenas não resolveu como agravou, encontra o populismo penal como resposta de retórica comunicativa (Donini, 2019). Isso explica o ressurgimento do papel da vítima e as demandas, cada vez mais explícitas, de aumento de pena (agora pela ideia de neutralização de grupos perigosos) e de recrudescimento da repressão penal (pela crença, cada vez maior, na absolutização da eficácia do direito penal policial).

O que se tem agora, nessas espécies de delitos, que incluem os delitos de organização, é o que Ferrajoli (2002) tratou como “tríplice inflação dos ‘bens’ penalmente protegidos”. Primeiro, proliferação quantitativa dos interesses tutelados, com funções autoritárias mediante o incremento de delitos sem dano (ofensas a entidades

⁵⁵ Um exemplo é a decisão, no Brasil, do STF, proferida na ADIN 26/DF, de voto condutor do Ministro Celso de Mello, que aplicou interpretação analógica para criminalizar atos de homofobia. Outro equívoco interpretativo, vedado pelo direito penal da liberdade, é o voto do Ministro Edson Fachin, no HC 154.248/DF, que, ao aplicar interpretação extensiva vedada em direito penal, decidiu que o delito de injúria racial, tal como o racismo, é imprescritível.

abstratas) ou delitos de bagatela (frequentemente representados por meras desobediências administrativas); segundo, ampliação indeterminada do campo do designável como bens tutelados, mediante a utilização de termos vagos, imprecisos ou, o que é pior, valorativos, que derrogam a estrita legalidade dos tipos penais e oferecem um amplo espaço à discricionariedade e à “criação” judicial (por exemplo, os diferentes delitos associativos ou as variadas figuras de periculosidade social); terceiro, a crescente antecipação da tutela, mediante a configuração de delitos de perigo abstrato ou presumido, definidos pelo caráter altamente hipotético e até improvável do resultado lesivo e pela descrição aberta e não taxativa da ação.

Como se vê, a ampliação de espaços punitivos, que se utiliza da estratégia antecipada dos crimes de organização como crimes de perigo e crimes de bens coletivos, situa-se dentro de um modelo de sociedade capitalista cada vez mais autoritário, na medida em que o objetivo claro, além do forte apego simbólico, consiste na neutralização e no controle de grandes massas humanas miserabilizadas.

Basta ver que, mesmo quando se dirige aos grupos econômicos da sociedade capitalista, a seletividade não desaparece, porque o poder totalitário do capital financeiro mundial está protegido de qualquer ameaça real de pena.

Por outro lado, esse modelo excludente, decorrente do pensamento único neoliberal, também forja indivíduos de personalidade autoritária, que movimentam o poder punitivo em direção aos grupos qualificados como perigosos, de risco ou mesmo inimigos políticos. Adorno percebeu que, particularmente, esse “clima cultural geral” também é determinado pela influência ideológica da maioria dos meios de comunicação sobre as pessoas para moldar a opinião pública (Adorno, 2019).

O clima cultural é padronizado sob o impacto do controle social e pela concentração tecnológica em grande extensão, o que explica os hábitos de pensamento (padrão ideológico geral) acrílicos dos integrantes das agências penais em relação ao próprio funcionamento autoritário do sistema penal.

A ignorância (estado de simplesmente não conhecer os fatos) e a confusão (estado de ausência de treinamento intelectual suficiente para resistir aos tipos de comunicação de massa e propaganda) são as características marcantes dos sujeitos autoritários ideologizados que sustentam o avanço desenfreado do poder punitivo atual, seja na criminalização primária (com tipos abertos e de perigo no caso

da organização), seja na criminalização secundária (por ações seletivas contra massas miserabilizadas e contra grupos qualificados como perigosos). Daí que as facilidades de imputação de crimes de organização aparecem como canais de formação subjetiva autoritária, algo semelhante ao que Casara (2024) chamou corretamente de processo de idiossubjetivação, que cobre, como uma onda contagiante, sujeitos de fora e de dentro das agências penais.

Em suma, o contexto político-criminal de florescimento incontrolável dos delitos de organização caracteriza-se pelo enfraquecimento das barreiras de contenção do poder punitivo com fim específico de neutralização seletiva de grupos sociais perigosos e indesejados. Não causa surpresa, portanto, que o aumento do encarceramento e o uso político do direito penal tenham relações diretas com as estruturas dos referidos delitos organizacionais.

Os delitos de organização (*Kriminelle Vereinigung*) representam também um grave problema dogmático, porque violam dois princípios estruturantes do direito penal democrático: lesividade e legalidade.

Como a legitimidade do exercício do poder punitivo não se resume ao cumprimento da legalidade formal, os conteúdos dos tipos penais devem ser seriamente questionados. É que as disposições legais de criminalização da ostentação de uma determinada condição só aparentemente cumprem os aspectos formais do tipo penal exigidos pelo princípio da legalidade.

Em alguns casos, aliás, nem isso acontece.

Na verdade, os tipos penais associativos, do ponto de vista formal, nada podem esclarecer do real conteúdo do injusto penal. Muito pelo contrário. Só o desvelamento material pode oferecer as condições explicativas concretas da criminalização em si mesma e da severidade da pena prevista (Meliá, 2007).

Como se sabe, a identificação do injusto penal é, num direito penal democrático, condição prévia fundamental de legitimidade para qualquer tipicidade material dos delitos de organização.

No Brasil, o direito penal da criminalidade organizada vem previsto nos delitos de associação criminosa (art. 288, parágrafo único, do CP), constituição de milícia (art. 288-A do CP), organização criminosa (artigo 2º da Lei 12.850/2013) e organização terrorista (art. 3º da Lei 13.260/2016). A doutrina e a jurisprudência justificam essas criminalizações com base no bem jurídico coletivo da segurança

pública.⁵⁶ Haveria, então, bens coletivos retratados nas ideias de “paz pública”, “ordem pública”, “segurança pública”, “paz jurídica” etc. Isso seria suficiente, como um toque de mágica, para cumprir a tipicidade material de qualquer delito organizacional.

Na verdade, a estrutura do injusto penal dos delitos de organização é incerta, seja quando se sustenta a defesa de delitos materiais de lesão (de bens individuais ou coletivos), seja quando se recorre aos delitos formais de perigo (de bens individuais ou coletivos).

A criminalização autônoma dessa modalidade de delitos, como sustentou Ferrajoli (2002), constitui-se como técnica jurídica de “previsão de figuras de delito elásticas e indeterminadas, idôneas para conotar, em termos vagos ou valorativos, modelos globais de desvio, em vez de indicar univocamente tipos de delito empiricamente determináveis.” (p. 35-36) Essa técnica, portanto, oculta a lesão de bens jurídicos concretos, reprime antecipadamente a simples e frequente colocação abstrata em perigo ou pune puramente o desvalor social ou político da ação, para além de qualquer função penal de tutela. (Ferrajoli, 2002)

Não resolve o problema da tipicidade material o argumento rasteiro de que se está aqui diante de delitos que não exigem dano (bastaria um perigo abstrato) ou mesmo de delitos que protegem bens jurídicos coletivos, retratados, então, nas vagas ideias de defesa social, paz pública, tranquilidade e segurança de algo. Ordem pública, por exemplo, como essas outras vagas abstrações, não é um

⁵⁶ Por exemplo, em relação ao art. 288 do CP, ver Hungria (1959) e Fragoso (1959). Na jurisprudência, acrítica, essa posição é dominante: STF, Segunda Turma, RHC 83.447/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/02/2004, Dj. 26/11/2004; STF, Inq 3989, rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, j. 11/06/2019 (paz pública); STJ, Sexta Turma, HC 73.234/SP, Min. Rel. Maria Thereza de Assis Moura, j. 18/06/2009, Dje 03/08/2009. Esse entendimento se mantém mesmo após o advento da Lei 12.850/2013: ver Bitencourt e Busato (2014): “é a paz pública sob o seu aspecto subjetivo, qual seja, a sensação coletiva de segurança e tranquilidade, garantida pela ordem jurídica, e não sob seu aspecto objetivo”. Essa interpretação, contudo, é problemática, porque sentimentos não são bens jurídicos. Do mesmo modo, inventar novas abstrações não cumpre o papel limitativo do conceito de bem jurídico. Assim, por exemplo, Greco Filho (2014): “O bem jurídico tutelado é múltiplo. Fazendo-se um paralelo com o antigo crime de quadrilha ou bando, agora associação criminosa (art. 288 do Código Penal), o crime é contra a paz pública, porque assim está catalogado o crime afim. Outros bens jurídicos também são afetados: a administração da justiça, porque o crime organizado essencialmente a desafia, o Estado Democrático de Direito porque a organização criminosa institui uma estrutura normativa paralela (há organizações com Estatuto que vem a ser verdadeira Constituição) e, também, o crime de organização participa da natureza dos crimes por ela visados porque constituem mecanismo para sua implementação e incrementação.”

bem jurídico, mas sim uma *ratio* de tutela, que resulta incapaz de oferecer uma noção significativa do objeto de tutela e, portanto, parece absolutamente inidôneo para cumprir uma função de delimitação da intervenção penal (Moccia, 2011). A confusão entre bem jurídico e *ratio* é explicada por Sergio Moccia (2011): essa confusão entre bem e *ratio*, especialmente em matéria de ordem pública, comporta graves perigos à garantia individual: existe, no fundo, a criminalização de condutas que são certamente contrárias à ordem pública como *ratio*. Podem, contudo, estar distantes da efetiva lesão do bem jurídico que a conduta olha na realidade da agressão. Não por acaso essa é uma das características negativas que, em nome da defesa da ordem pública, sempre caracterizou a legislação de emergência.⁵⁷

Ora, é de se observar a advertência de Greco (2004) no sentido de que o debate sobre a legitimidade dos crimes de perigo abstrato não deve se ater a considerações a respeito do bem jurídico, mas sim sobre o tópico que parte da doutrina vem chamando de “estrutura do delito” (*Deliktstruktur*). Isso porque o bem jurídico tutelado nos tipos de perigo abstrato é o mesmo tutelado por tipos de lesão ou de perigo concreto. Assim, não se trata de responder à pergunta o que proteger, mas sim à pergunta como proteger. Isso não significa que a estrutura de tais crimes prescindia do princípio da ofensividade (lesividade). Só o bem jurídico que oferece contornos e limites ao princípio da lesividade.

Segundo Juarez Tavares (2003), o bem jurídico é “um elemento da própria condição do sujeito e de sua projeção social, (...) um valor que se incorpora à norma como seu objeto de preferência real e constitui, portanto, o elemento primário da estrutura do tipo, ao qual devem se referir a ação típica e todos os seus demais componentes.” Não se trata, assim, de uma norma em si, mas de valor que “condiciona a validade da norma e, ao mesmo tempo, subordina sua eficácia à demonstração de que tenha sido lesado ou posto em perigo.” (p. 198).

Por isso, não são válidas normas jurídicas sem referência a bem jurídico ou normas penais que não apresentem lesão ou perigo ao bem jurídico, ou seja, tipos de perigo abstrato apenas podem ser aplicados se restar demonstrado perigo real a bem jurídico. Aliás, não são válidas normas destinadas à proteção de sentimentos ou baseadas em objetos de proteção de grau de abstração impalpável. (Roxin, 2006; 2011)

⁵⁷ No mesmo sentido, ver Tavares (2004).

O bem jurídico não apenas é condição de validade da norma, mas também de eficácia pela necessidade de demonstração de que a ação proibida lesiona ou coloca o bem jurídico em perigo (Tavares, 2024). De consequência, são inadmissíveis criminalizações de comportamentos que não tenham um mínimo de substrato empírico, razão pela qual consideram-se materialmente atípicas condutas de simples estados. Tampouco o simples pertencimento pode gerar lesão ou perigo a bem jurídico, porque crimes de perigo abstrato representam ofensa ao princípio da ofensividade (Tavares, 2024).

Portanto, quando se usa a estrutura do tipo de perigo abstrato para fundamentar o delito de organização, há violação do princípio da legalidade, na vertente da *lex certa*, porque, quando de aplicação pura e simples da presunção *jures et de jure*, são abertos e indeterminados (Zaffaroni; Alagia; Slokar, 2002). Nesses casos, a) presumem perigo e risco em situações que não existem, b) preveem perigo de perigo e c) o bem jurídico não é mencionado no tipo mas apenas é motivo para a criação do preceito legal (Roxin, 2006).

Enfim, se não é possível admitir presunções *juris et de jure*, então tipos penais de perigo abstrato devem ser repudiados por completa inconstitucionalidade quando não existe situação de risco de lesão no mundo real (Zaffaroni; Alagia; Slokar, 2002). Consequentemente, não se pode recorrer a eles para legitimar delitos organizacionais.

As tentativas de salvar os delitos de organização não passam de retóricas simplistas, quase sempre comprometidas com a conservadora preservação de um status quo. De nada serve sustentar que aqui se está diante de entidades coletivas ilícitas e que, por praticarem delitos, há razão de criminalização. Ou então que a criminalização dos entes coletivos ilícitos protege os mesmos bens jurídicos dos delitos por eles praticados. Se é assim mesmo, então a punição pelos delitos realizados seria suficiente, até para evitar dupla responsabilidade.⁵⁸ Afinal, se o autor participou do plano da ação buscada concretamente pela associação, não se compreende o motivo pelo qual deve responder pelo delito preparatório.

⁵⁸ Em sentido contrário, no sentido de que os delitos associativos como meio que não protege um bem jurídico supraindividual e sim o mesmo bem jurídico protegido pelo crime-fim, com conteúdo de desvalor autônomo, ver: Estellita e Greco (2011).

A estrutura dos delitos organizacionais também, no que se refere aos bens coletivos, precisa fundamentalmente distinguir bens (coletivos) “reais” de meros bens “aparentes”. Isso é um problema de estrutura com consequências político-criminais graves, porque a postulação de um bem coletivo é um mecanismo dogmático usual de justificação da criminalização no estágio prévio.

Nesse ponto, Luís Greco ofereceu três regras ou testes que teriam de ser atendidos por bens coletivos para que pudessem ser reconhecidos enquanto tais: “um bem coletivo nunca pode ser introduzido sob o único argumento de que, doutro modo, a incriminação seria injustificada (teste da circularidade); bens de uma quantidade indeterminada de pessoas não configuram, só por isso, um novo bem coletivo (teste da distributividade); bens coletivos, uma vez que dotados de um conteúdo autônomo em relação a bens individuais, têm de ser passíveis de afetação com independência da afetação de qualquer bem individual (teste da não-especificidade).” (Greco, 2020). Com isso é possível afastar o recurso comum de encontrar sempre algo abstrato como objeto de proteção, sem existência de uma situação de risco de lesão no mundo real.

A verdade é que, conforme afirmou Sergio Moccia (2011), há na criminalização da simples participação no delito associativo violação do princípio da materialidade, notadamente quando a construção do tipo penal não exige algum comportamento que resulte funcional ao alcance da finalidade criminosa da associação. Por isso, ele exige uma solução de parte geral do direito penal, que não prescinde da exigência de uma ação referida ao cometimento de um delito programado (Moccia, 2011). Não basta, portanto, o mero desejo de participar de alguma associação criminosa.

No mesmo sentido, dentro da análise da ofensividade, Luigi Ferrajoli (2024) sustenta que os delitos associativos, se o que se quer não é tê-los como delitos de suspeita de outros que não se tem provas, devem ser integrados, na tipicidade, pela previsão de, pelo menos, um delito em relação ao qual é instrumental.

Por outro lado, os delitos de organização também apresentam problemas na função da conduta humana como elemento básico do delito. Isso viola o princípio de legalidade, que exige que qualquer delito tenha como pressuposto o cometimento de uma ação ou conduta

humana. Por exemplo, “pertencer”, “integrar”, “associar-se”, “juntar-se” e “reunir-se” não são verbos que exprimem uma real ação.

Na verdade, expressam apenas estado de ser, algo que simplesmente ocorre, mas que, por essa simples razão, não tem potencialidade autônoma para afetar algum bem jurídico-penal concreto. O direito penal, em respeito aos princípios da legalidade e da lesividade, não pode criminalizar meros estados de coisas, não pode criminalizar por delitos de estado (*Zustandsdelikte*). Só pode criminalizar ações ou omissões, fazer e não fazer, nesse caso excepcionalmente. Ora, da mesma forma que possuir algo não consiste em uma ação, quem está em uma organização, bando ou associação, per se, não faz nada. Só está. Estar em algo não significa e não se confunde com fazer algo. Não há finalidade relevante. Não há ação. Nem se trata, de outro lado, de inatividade, como não sair daquele estado, porque as omissões penalmente relevantes só existem quando se tem um mandato normativo expresso. No plano da natureza, portanto, só existem obviamente ações. Logo, não há dignidade autônoma de ação para justificar qualquer punição. Em outras palavras, os delitos de organização, por constituírem delitos de estado ou delitos de posição, são delitos sem ação. Portanto, atentatórios ao princípio da legalidade, que descreve ações ou omissões relevantes no tipo penal. Roxin (2024) deixa isso claro: “não é o pertencimento a um grupo ou organização, mas uma contribuição concreta prestada ao fato ou a omissão de uma concreta contribuição no sentido de dificultá-lo que devem ser punidas.” E conclui: “o compromisso com o conceito de ação é o compromisso com o princípio de que só se pode ser penalmente responsabilizado por um comportamento, ou seja, por um fazer ou omitir.” (p. 459).

A “ideia de delitos sem ação”, como afirmou Tavares, “é, sem dúvida, incompatível com a ordem jurídica democrática, assentada no princípio da legalidade. Uma exigência imediata do princípio da legalidade é que a ação venha definida em lei, em seus contornos essenciais.” (Tavares, 2018, p. 118).

A interpretação restritiva do núcleo do tipo “integrar” também não soluciona o problema. Ela permitiria apenas, como propõem Teixeira e Campana (2023), excluir aqueles casos de simples entrada, adesão formal na organização ou pagamento de “mensalidade”, como expressões de uma mera *affectio societatis*. “Integrar”, então, para cumprir o requisito básico da ação, só poderia ser entendido como “contribuir ativamente com a organização”, seja fomentando sua

estrutura, seja participando direta e regularmente dos crimes-fim.⁵⁹ Mas, ainda assim, o problema da dupla punição continua: se há autoria e participação no crime-final, qual é o fundamento para punir um estado prévio perigoso apenas abstratamente?

Além dos mais, o legislador constrói os tipos penais organizacionais a partir de um conceito unitário de autor: formula o tipo penal com base na ideia de um conceito extensivo de autor, de modo a descrever condutas delitivas correspondentes às formas tanto da instigação quanto da cumplicidade. Como mostrou Schünemann (2020), o §129 StGB, que trata formação de associações criminosas no direito penal alemão, pune o mero apoio a uma tal associação ou fazer propaganda para ela de modo igual à participação efetiva na organização, ou seja, como autoria.

Por fim, há também problemas de ordem processual que afetam os direitos e garantias individuais. Frequentemente os tipos penais de organização são construídos justamente para resolver problemas provenientes do direito processual penal (Muñoz, 2005). Eles permitem medidas invasivas, de direito policial, inclusive com prisões cautelares, antes mesmo do início do processo legal, o que não seria possível em relação aos delitos-fim de pequena e média gravidade.

No caso de investigações de delitos organizacionais, a própria fantasia existencial gera alta sensação de gravidade autônoma, mesmo que os delitos concretamente realizados (sequer processados e punidos) não sejam particularmente graves. Com isso, sem maiores discussões e preocupações, abrem-se as portas mais dramáticas das medidas coercitivas de punição antecipada, com restrição indeterminada de liberdade, sem sentença firme, em processo geralmente confusos. Até agora nada se fez para impedir esse desvirtuamento legal, que consiste no maldoso e algumas vezes político direcionamento do direito penal. Pense-se, por exemplo, nos delitos de licitação que não comportariam a decretação de prisão preventiva por conta da pena em abstrato. O acusador, então, acopla intencionalmente aos delitos licitatórios o perigoso delito organizacional, ainda que numa mera suposição sem

⁵⁹ No mesmo sentido, Grandis (2023) exige uma “conduta externa que seja funcionalmente relevante para o desenvolvimento da ORCRIM e que seja capaz de causar risco desaprovado ao bem jurídico.”

provas, talvez com algum apoio midiático ou de recurso visual, para que o caminho da prisão cautelar e outras medidas invasivas sejam alcançadas. Puro direito penal autoritário.

No direito probatório do processo penal, os delitos organizacionais também se contentam com certa pobreza que dificulta inclusive o exercício de defesa. Há uma verdadeira forma de burlar a ausência de prova de fatos determinados. Aqueles indícios do delito concreto se convertem, então, num passe de mágica, na prova. Isso significa que os meros indícios de cometimento de fatos graves são convertidos em conteúdos de tipos penais autônomos. Logo, para o exercício da acusação bastaria qualquer prova da associação para fins criminosos, os quais, aliás, neste último caso, sequer precisariam ser taxativamente mencionados no tipo autônomo. Em outras palavras, nos tipos organizacionais fica tudo *stand by*, o que fragiliza o exercício da defesa e causa prejuízo do princípio da taxatividade, dado que não se sabe, em concreto, quais são os crimes graves (fatos não provados) relacionados às atividades da associação.

De outro lado, também não há que se olvidar que a prova de algo negativo e indeterminado torna o exercício da defesa, nos dois casos, uma atividade impossível e quase sempre meramente retórica.

Enfim, não há dúvidas que esses delitos apresentam graves problemas que afetam os direitos e as garantias individuais.

No caso dos delitos de organização, Ferrajoli (2002; 2024) alertou que o esquema punitivo, ao não estar ancorado na comprovação empírica de ações criminosas e/ou de fatos lesivos taxativamente denotados pela lei, resulta amplamente substancialista e decisionista: a subjetivação das hipóteses normativas de delito, com efeito, não compromete apenas a legalidade estrita, mas comporta também a subjetivação do juízo, confiado a critérios discricionários de valoração da anormalidade ou perigosidade do réu, que inevitavelmente dissolvem o conjunto das garantias processuais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desse panorama, as soluções *de lege ferenda*, impossíveis nestes momentos atuais de ascensão do populismo de direita, consistiriam na exclusão ou restrição significativa dos tipos penais de organização e dos delitos de perigo abstrato do ordenamento jurídico. A redução do âmbito de incidência deveria ocorrer com a declaração

expressa sobre quais tipos de delitos-fim (graves e com violência real às pessoas e com previsão de pena mínima alta) justificariam a existência excepcional de tipo organizacional autônomo. Ainda assim, o legislador deveria ir bastante além do que fez o legislador alemão: não apenas determinar quais tipos de delitos constituem as ações dos membros da criminalidade organizada, mas também excluir previamente os integrantes de partidos políticos e principalmente dos movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou profissionais.⁶⁰

Sem prejuízo desse horizonte de projeção, corretivos de interpretação teleológica podem também reduzir o âmbito de abrangência da tipicidade dos delitos de organização. Há possíveis reduções formais e materiais, fomentadas pela teoria crítica do delito, que merecem aplicação no caso concreto.

A redução formal é feita para distinguir o delito de organização da mera autoria coletiva. A doutrina penal brasileira exige a simples comprovação da estabilidade e permanência. Segundo a lição clássica de Hungria (1959), é necessária a “reunião estável ou permanente (que não significa perpétua), para o fim de perpetração de uma indeterminada série de crimes.” (p. 178). Isso quer dizer que “a nota de estabilidade ou permanência da aliança é essencial. Não basta, como na ‘co-participação criminosa’, um ocasional e transitório concerto de vontades para determinado crime: é preciso que o acordo verse sobre uma duradoura situação em comum.” (Bitencourt, 2009, p. 248).

Essa interpretação formal restritiva dos tipos penais organizacionais, ainda que bastante importante, não resolve o problema central referente ao conteúdo injusto penal de tais delitos. É que essa demonstração do vínculo de estabilidade, que exclui a união ocasional e episódica, só serve para evitar a transformação do mero concurso de agentes em crime associativo. Nada diz sobre o conteúdo do injusto penal.

O problema central é contornado. Só a essência do tipo de injusto pode explicar esse tipo de criminalização, evitando, assim, uma

⁶⁰ O parágrafo 2º do artigo 2º da Lei 13.260/2016 aplica-se, por consequência da interpretação extensiva de norma mais favorável, aos demais delitos organizacionais. Portanto, são atípicas as ações de ativistas, políticos e integrantes de partidos políticos, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou profissionais, mesmo que deles surjam delitos como expressões dos fins perseguidos pelos entes coletivos. Quando muito, os delitos devem ser imputados individualmente, se as ações não consistirem em fins assegurados pelas CR, como, por exemplo, direito de resistência, desobediência civil, reunião, protesto, danos, curtas restrições de liberdades em bloqueios etc.

legislação meramente simbólica que sirva para expansão do poder punitivo, típica de um direito penal do inimigo.

A doutrina (aliás, pouco crítica) tem abordado o conteúdo do injusto dos delitos organizacionais mediante três tipos fundamentais: primeiro, cuida-se de delito em que há um exercício abusivo do direito de associação, ou seja, o bem jurídico aqui seria o exercício do direito de associação; segundo, no delito associativo existe uma antecipação de punibilidade, anterior inclusive aos atos preparatórios, por conta da especial periculosidade da organização; terceiro, no delito organizacional o que existe é a violação de um bem jurídico coletivo (ordem pública, segurança interna, paz pública etc.).

A fundamentação do delito organizacional no abuso de direito de associação não convence porque não serve de definição do conteúdo do injusto penal, mas funciona apenas como uma referência formal relacionada ao modo pelo qual se realiza o tipo penal em questão (Meliá, 2007).

Por outro lado, a teoria da antecipação é problemática porque antecipa a punibilidade num estágio prévio de lesão ao bem jurídico (aliás, indeterminado). Conforme afirmou Cancio Meliá (2007), a principal objeção é que se:

reduz sem necessidade a perspectiva de análise exclusivamente ao aspecto de adiantamento da criminalização, sem conseguir identificar o bem jurídico específico (que, de acordo com estas críticas, sim existiria) tutelado pelos delitos de organização mais além dos tipos da Parte Especial afetados pelas infrações instrumentais de organização. (Meliá, 2007, p. 15).

Com isso, ao reduzir os delitos organizacionais a meros delitos de perigo abstrato, também não se explica o motivo pelo qual se punem então nos casos em que o bem futuro em risco realmente é lesionado. Essa fundamentação é instrumental e, portanto, não se sustenta como delito autônomo quando se tem a real lesão ao bem jurídico futuro. Ainda que os tipos associativos fossem reestruturados sobre a base do princípio da lesividade, seria impossível uma transformação em figuras de perigo concretos sem adentrar em esquemas normativos informados pelo tipo de autor (Ferrajoli, 2024).

Por fim, a ideia de bem coletivo como mera abstração impalpável não se sustenta. A razão principal é a seguinte: embora dominante na

doutrina e na jurisprudência brasileiras, ela apaga o sentido limitativo originário da teoria do bem jurídico. Conforme afirmou Cancio Meliá (2007), a indeterminação das descrições utilizadas por esse setor para caracterizar o objeto de proteção coletiva abre as portas a uma “criminalização ilimitada”.

A verdade é que o direito penal democrático, por conta do princípio de culpabilidade, não aceita um modelo de transferência de responsabilidade. A responsabilidade é sempre por fato próprio, ainda que se trate de delito de bem coletivo. Pouco importa que a estrutura organizacional, por si só, facilite ou incentive a perpetração concreta dos delitos-fim. Se esses delitos não foram cometidos, se não saíram do âmbito de cogitação ou da preparação, não há legitimidade de criminalização. Do contrário, apesar de todos os esforços hermenêuticos, haveria um “delito de adesão” ou um mero delito de pertencimento. Logo, o princípio da culpabilidade impede a imputação quando há mera conduta passiva de membro da organização.

Assim, a única forma de aceitação do delito de organização consiste em ver o injusto em questão como forma de ameaça, isto é, como forma de apropriar-se indevidamente de organização que consiste na anunciação futura de comissão de delitos (Meliá, 2007). O conteúdo de desvalor autônomo tem que se constituir numa ameaça violenta. Do contrário, conforme defendeu Jakobs (1985), o delito organizacional violaria o princípio de fato, que exclui toda responsabilidade penal por meros pensamentos, isto é, que repudia qualquer direito penal de ânimo.

Nessa linha, a estrutura dos delitos de organização exige atenção para dois segmentos: uma dimensão coletiva e uma especial ameaça em termos de valores jurídico-políticos.

No primeiro aspecto, da dimensão coletiva, o injusto do delito de organização deve possuir uma qualidade de incremento de periculosidade a bens individuais. Isso não quer dizer, para não se cair numa dupla punição, que o tipo penal protege bens jurídicos iguais aqueles protegidos pelos crimes fim.⁶¹ Em outras palavras, a organização

⁶¹ Estellita e Greco (2011), contudo, sustentam que aqui deve-se exigir uma “orientação objetiva da organização no sentido da prática de delitos” (p. 393), que existe quando as condutas delitivas são praticadas no seio da organização de modo automático, isto é, sem necessidade de um novo processo decisório: a decisão quanto ao “se” da prática de delitos é tomada por cada membro no momento de entrar na organização penal. Parece ser o mesmo sentido de Grandis (2023). O problema aqui é que se presume o conhecimento de delitos futuros pelo simples fato de “estar num ente ilícito”, algo que pode acontecer quando se trata de organização simples, mas dificilmente naquelas mais complexas. O que se deve exigir é que o delito associativo só poderá existir se, subtraindo-se mentalmente a prática de quaisquer outros delitos, restar na mera associação de pessoas conteúdo de desvalor suficiente para justificar uma sanção.

deve possuir o que Cancio Meliá chamou de “uma magnitude social autônoma” (Meliá, 2007, p. 28). É preciso que a organização, para não se correr o risco de “responsabilidade por adesão”, tenha certa estrutura interna, certa densidade, para se poder apreender dogmaticamente. Jakobs fala de “integração em uma organização” como uma espécie de perda de controle do sujeito. “Esta perda de controle não somente se refere a possíveis fatos individuais futuros, mas também afeta a condição de membro de tal: converte em certo modo a atuação coletiva da organização na conduta de cada um dos membros.” (Meliá, 2007, p. 33). Essa qualificação da organização vem expressada na circunstância de que atuam “enquanto coletivos” (Meliá, 2007, p. 34).

O outro aspecto, da especial ameaça em termos de valores jurídico-políticos, o injusto organizacional deve se constituir como uma forma de apropriação indevida do monopólio estatal da violência. É preciso que a existência da organização afete de modo direto o Estado. Nas palavras de Cancio Meliá (2007):

a organização delitiva se apropria do exercício de direitos pertencentes ao âmbito de soberania do Estado. Somente quando se vincula a este modo de emergência da organização com o incremento fático da periculosidade que esta possui, percebe-se com clareza o específico significado da atuação coletiva das organizações criminais: colocam em questão o monopólio da violência que corresponde ao Estado (Meliá, 2007, p. 36).

Conseqüentemente, somente os entes coletivos perigosos, que questionam o papel do Estado, podem concretizar o injusto penal como ameaça. A questão concentra-se no exercício exclusivo da violência pelo Estado. É preciso, em breve resumo, que o coletivo tenha assunção de poderes inerentes ao exercício do monopólio da violência, mediante mecanismos coercitivos de atos de violência penalmente tipificados.

Por fim, também há que se agregar que o bem jurídico é pressuposto de qualquer incriminação. Exige-se, portanto, que a conduta provoque alguma alteração do mundo, real ou provável (Tavares, 2018). Nessa linha, os delitos organizacionais só adquirem significado “se puderem influir, em termos de probabilidade, na segurança ou estabilidade das pessoas” (Tavares, 2018, p. 195). Isso não ocorre, é certo, automaticamente nos delitos de mero estado, pertencimento ou estado antijurídico.

Em suma, há soluções de lege lata formais e materiais de interpretação redutora do alcance dos tipos penais organizacionais: 1.

A interpretação redutora formal que distingue os delitos de organização da mera autoria coletiva, exigindo comprovação da estabilidade e permanência, é necessária mas insuficiente; 2. A interpretação redutora material é necessária e suficiente porque vê o injusto dos delitos organizacionais como forma de ameaça, isto é, como forma de apropriar-se indevidamente de organização que consiste em anunciar a futura comissão de delitos

O conteúdo de desvalor autônomo tem que se constituir numa ameaça violenta, uma forma de apropriação indevida do monopólio estatal da violência. A organização deve possuir magnitude social autônoma que afete de modo direto o Estado democrático. Portanto, tais delitos devem ser interpretados para se restringirem aos casos de periculosidade, por si só, a bens jurídicos individuais e de ameaça real ao monopólio da violência, como expressão de soberania, por parte do Estado. Só essa interpretação teleológica redutora evita a fantasia coletiva dos delitos organizacionais e blinda o direito penal democrático do perigo da manipulação política, dogmática e probatória.

4 REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. **Estudos sobre a personalidade autoritária**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BECK, U. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Ed. Paidós, 2006.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal: parte especial**. 3. Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2009. v. 4.

BITENCOURT, C. R.; BUSATO, C. **Comentários à Lei de organização criminosa: Lei 12.850/2013**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BUERGO, B. M. **El derecho penal en la sociedad del riesgo**. Madrid: Civitas, 2001.

CASARA, R. **A construção do idiota**. O processo de idiosubjetivação. Rio de Janeiro: Da Vinci, 2024.

DONINI, M. **Populismo e ragione pubblica**. Modena: Mucchi, 2019.

GRANDIS, R. de. **Notas sobre a imputação penal no âmbito das organizações criminosas**. 10 Anos da Lei das Organizações Criminosas: aspectos criminológicos, penais e processuais penais. In: SALGADO; D. de R.; BECHARA, F. R.; GRANDIS, R. de (Orgs.). 1. ed., São Paulo: Almedina, 2023.

ESTELLITA, H.; GRECO, L. Empresa, quadrilha (art. 288 do CP) e organização criminosa: uma análise sob a luz do bem jurídico tutelado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 91, p. 393-409, jul.-ago. 2011.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Ed. RT, 2002.

FERRAJOLI, L. **Giustizia e politica**. Crisi e rifondazione del garantismo penale. Bari-Roma, Laterza, 2024.

FRAGOSO, H. C. **Lei de Segurança Nacional**: uma experiência antidemocrática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

FRAGOSO, H. C. **Lições de direito penal**: parte especial. São Paulo: José Bushatsky, 1959.

GRECO, L. Princípio da ofensividade e crimes de perigo abstrato: uma introdução ao debate sobre o bem jurídico e as estruturas do delito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 49, p. 89-147, jul.-ago. 2004.

GRECO, L. A criminalização no estágio prévio: um balanço do debate alemão. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 11-34, 2020.

GRECO FILHO, V. **Comentários à Lei de Organização Criminosa**: Lei n. 12.850/13. São Paulo: Saraiva, 2014.

HUNGRIA, N. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 9.

JAKOBS, G. **Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung**. ZStW 97, 1985. DOI : 10.1515/zstw.1985.97.4.751

KARAM, M. L. **A esquerda punitiva 25 anos depois**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, p. 21.

MELIÁ, M. C. **Zum Unrecht der kriminellen Vereinigung**: Gefahr und Bedeutung. Festschrift für Günther Jakobs zum 70. Geburtstag am 26. Juli 2007“. Köln: Carl Haymanns, 2007.

MELIÁ, M. C. El injusto de los delitos de organización: peligro y significado. **RGDP**, n. 8, nov. 2007.

MELIÁ, M. C.; SANCHEZ, J.-M. S. **Delitos de organización**. Montevideo/Buenos Aires: BdeF, 2008.

MOCCIA, S. **La perenne emergenza**. Tendenze autoritarie nel sistema penale. 2a Ed. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2011.

MUÑOZ, N. P. **Los delitos de posesión y los delitos de estatus**: una aproximación político-criminal y dogmática. Barcelona: Atelier, 2005.

ROXIN, C. Sobre o recente debate em torno do bem jurídico. In: GRECO, L.; TÓRTIMA, F. L. **O bem jurídico como limitação ao poder de incriminar?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ROXIN, C. **Strafrecht Allgemeiner Teil**. Band I. Grundlang. Der Aufbau der Verbrechenslehre. 4. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2006.

ROXIN, C.; GRECO, L. **Direito Penal**. Parte Geral. Tomo I. Fundamentos – A Estrutura da Teoria do Crime. São Paulo: Marcial Pons, 2024.

SCHÜNEMANN, B. Der Begriff der sog. Einheitstäterschaft im Strafrecht – Kritik eines dogmatischen Monstrums. **Goldammer's Archiv für Strafrecht**, v. 167, pp. 224-231, 2020.

SEEL, S. **Die kriminelle Vereinigung zwischen Phantom-Dasein und uferloser Ausweitung**., *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, ISSN 0017-1956, v. 171, n. 4, 2024.

SÁNCHEZ, J.-M. S. **La expansión del derecho penal**: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. Madrid: Civitas, 2001.

TAVARES, J. **Fundamentos de teoria do delito**. 2ª Edição. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

TAVARES, J. **Teoria do injusto penal**. 3. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TAVARES, J. **Bien jurídico y función en Derecho penal**. Buenos Aires: Hammurabi, 2004.

TEIXEIRA, A.; CAMPANA, F. L. O que é integrar uma organização criminosa? Uma reflexão em torno dos modelos de imputação ao crime associativo após 10 anos da Lei n. 12.850/13. SALGADO, D. de R.; BECHARA, F. R.; GRANDIS, R. de (Coord.). **10 Anos da Lei das Organizações Criminosas**: aspectos criminológicos, penais e processuais penais/coordenação. 1. ed., São Paulo: Almedina, 2023.

ZAFFARONI, E. R.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Derecho penal**: parte general. Buenos Aires, Ediar, 2002.

ZAFFARONI, E. R. Il crimine organizzato: una categorizzazione fallita. In: **Criminalità organizzata e risposte ordinali**. Atti del Seminario di diritto penale, Università di Salerno, 1995.

ZILIO, J. O uso político do direito penal. In: MARTINS JÚNIOR, O. P. **Lawfare em debate**. Goiânia: Kelps, 2020.

ZILIO, J. **Direito penal de exceção**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

SECRETARIA NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO