

Rev. Susp., Brasília, v.3, n.2, jul./dez./2024
ISSN: 2675-8482 - Impressão
ISSN: 2763-9940 - Digital

REVISTA

SUSP •

SECRETARIA NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA



REVISTA DO SISTEMA ÚNICO DE 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

2024

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – SENASP – 2024

COORDENAÇÃO

Carolina Valladares Guimarães Taboada

EDITOR-CHEFE

Carlos Frederico Vasconcellos Monteiro Rosa

COLABORADORES

Érica Sousa Silva Neves

Lúcio André Amorim

Pedro Paulo Alves Coelho

PARECERISTAS

Alexey Choi Caruncho

Amanda Maria de Almeida Nunes

Arthur Magalhães Costa

Bruno Freire Pimentel

Carlo Ralph de Musis

Fabiano Pignata

Fernando Antônio Carvalho Alves de Souza

Hermínio Joaquim de Matos

Homero Bezerra Ribeiro

José Mário Ramos Correia de Araújo

José Roberto Wanderley de Castro

Júlio César Matos de Oliveira

Letícia Moraes

Lucas Alencar Pinto

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

Marcela Mariz

Márcio Roberto Cavalcanti da Silva

Maria José de Matos Luna

Raíssa Braga Campelo

Sandra Helena

Vanessa Alexsandra de Melo Pedroso

Wagner Arandas

Wallace Campos

Yumara Vasconcelos

DIAGRAMAÇÃO

Universidade de Brasília

CAPA

Zulmiro José Machado Filho

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

341.5514

R454 Revista SUSP - Revista do Sistema Único de Segurança Pública / Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública. – v. 1, n. 1 (Jan./Jun. 2021) – . Brasília : Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021-.
v.

Interrompida, 2023.

ISSN digital 2763-9940

ISSN impresso 2675-8482

Versão digital disponível em: <https://revistasusp.mj.gov.br/susp/index.php/revistasusp/index>

1. Segurança Pública – periódico. – I. Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública. II. Título.

CDD

Elaborada por Gabriela Gomes de Oliveira dos Santos CRB1-2711

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Esplanada 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.....	8
EDITORIAL.....	10
ARTIGOS – Convidados.....	15
1 – Visão de túnel: segurança pública, ética e justiça no Brasil.....	16
<i>Tunnel vision: public security, ethics, and justice in Brazil</i>	
Luís Eduardo Soares	
2 – Segurança Pública: as cidades no centro do debate	27
<i>Public Security: Cities at the heart of the debate</i>	
Felipe Sampaio	
3 – Sísifo e a investigação criminal cibernética: por que não avançamos?	51
<i>Sisiphus and Cyber Criminal Investigation: Why don't we move forward?</i>	
Emerson Wendt	
4 – As falhas no uso de aplicativos na prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher	87
<i>The failures in the use of applications in the prevention and combating of violence against women</i>	
Patrícia Pacheco Rodrigues Machida	
5 – Vigilância ética e o agir policial	102
<i>Ethical surveillance and police action</i>	
Sandro Cozza Sayão	
6 – Castigo e sensibilidade moderna: dos suplícios à prisão, e da prisão ao abolicionismo carcerário.....	124
<i>Punishment and Modern sensibility: from torture to imprisonment, and imprisonment to prison abolitionism</i>	
Luciano Oliveira	
ARTIGOS – Fluxo Contínuo	146
1 – Tecnologias da informação e comunicação para grandes eventos aplicáveis no centro integrado de comando e controle do estado da Bahia.....	147
<i>Information and communication technologies for major events applicable in the integrated command and control center of the state of Bahia</i>	
Melquisedeque Cerqueira dos Anjos, Lídia Maria Batista Brandão Toutain	

2 – A institucionalização da política de gestão de risco na Polícia Rodoviária Federal, à luz da teoria institucional.....	174
<i>The institutionalization of the risk management policy in the Federal Highway Police, in light of the institutional theory</i>	
Ellen Rodrigues D'Andrea	
3 – Possibilidades e limitações da utilização de informantes na investigação criminal no Brasil	193
<i>Possibilities and limitations of the use of informants in Criminal Investigation in Brazil</i>	
Juliano Corrêa	
4 – Ação da Guarda Municipal de Vitória/ES na proteção da mulher em situação de violência.....	209
<i>Action by the Vitória/ES Municipal Guard to protect women in situations of violence</i>	
Rafael Almeida Barcelos	
5 – Avaliação psicológica nas instituições policiais: aspectos norteadores para práticas de intervenção e promoção em saúde mental.....	224
<i>Psychological evaluation in Police institutions: guiding aspects for interventions practices and mental health promotion</i>	
Renato Peixoto Costa	
6 – Da prisão em flagrante: a indispensabilidade do despacho ratificador baseado em narrativas lógicas	247
<i>Of flagrant prison: the indispensability of the ratifying order based on logical narratives</i>	
Breno Eduardo Campos Alves, Vinícius Pinheiro Marques	
7 – Avaliação da criminalidade em Belém do Pará	264
<i>Assessment of crime in Belém, Pará, Brazil</i>	
Hugo Alexandre Santos Regateiro, Joyce Gama Souza, Edson Ramos	
8 – Entregas espontâneas e o tráfico de animais silvestres: leituras sobre o estado de Mato Grosso.....	285
<i>Spontaneous deliveries and trafficking in wild animals: readings on the state of Mato Grosso</i>	
Giseli Gomes Dalla Nora, Amanda Alves Pereira	
9 – Inteligência Policial Judiciária Militar: algumas percepções do oficialato da Polícia Militar do Distrito Federal sobre a utilização de ações de busca nos inquéritos policiais militares.....	313
<i>Military Criminal Intelligence: some perceptions about the uses of intelligence operations for criminal persecution</i>	
Bruno César Prado Soares, Waldicharbel Gomes Moreira, Ioan Carvalho Gules	

10 – As medidas protetivas de urgência com o advento da Lei n.º 13.827/2019: uma análise da possível violação ao princípio da reserva de jurisdição desde a Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)	342
<i>Emergency protective measures wirth the advent of Law No. 13.827/2019: an analysis of the possible violation of the principle of jurisdictional reservation since Law No. 11.340/2006 (Maria da Penha Law)</i>	
Adrielle Leite Vieira, Alan Filipe dos Santos Araújo	
11 – Planos setoriais como suporte ao processo decisório de comando em instituições militares estaduais	356
<i>Sectoral Plans as a support to the decision-making process of command in State Military Institutions</i>	
Damião Enéias de Melo dos Santos	
12 – Ensino policial: processos de qualificação pedagógica para a docência na formação técnico-profissional de policiais civis	378
<i>Police Education: pedagogical qualification processes for teaching in the technical-professional training of Civil Police officers</i>	
Vinícius Augusto Ribeiro Caldas, Renato José Dias Pereira	
13 – Subsistema de Inteligência Ambiental: contribuição para soberania nacional, segurança pública e defesa da Amazônia	399
<i>Environmental Intelligence Subsystem: contributions to National Sovereignty, Public Security and Amazon's Defense</i>	
Layla Santos, Edilson Esteves	
14 – A implementação da gestão baseada em evidências em uma Corregedoria de Polícia: o caso da Polícia Rodoviária Federal	425
<i>The implementation of evidence-based management in a Police Inspectorate: the case of the Federal Highway Police</i>	
Júlio César Matos de Oliveira, Renato da Silva Araújo	

APRESENTAÇÃO

A segurança pública e o enfrentamento ao crime organizado estão dentre os maiores desafios para o nosso país. A violência urbana e no campo, mas especialmente o crime organizado, tem sido pauta prioritária em qualquer debate hoje em nossa sociedade. Ao longo das últimas décadas, as organizações criminosas, usufruindo de um novo mundo praticamente sem fronteiras, bem como do extraordinário avanço da tecnologia, diversificaram as suas operações e tornaram-se transnacionais. Resta, desta forma, ao estado brasileiro, compreender a complexidade desse fenômeno, fomentando políticas públicas eficazes e que estejam em harmonia com nosso sistema constitucional, que nos define como um Estado Democrático de Direito.

O diagnóstico aponta para verdadeiras corporações criminosas transnacionais que, em regra, dominam territórios e alimentam um ecossistema de atividades ilegais, substituindo-se ao estado, colocando em sério risco a nossa democracia, na medida em que impedem a presença estatal justamente em áreas em que a rede de proteção social se faz necessária. Importante destacar que o modelo de enfrentamento adotado pelo estado brasileiro nas últimas décadas não surtiu o efeito desejado e, mais do que isso, com frequência acima do tolerável, colocou cidadãos, cidadãs e os profissionais de segurança em risco de morte.

Para fazer frente a esta realidade, precisamos de estratégias articuladas entre a União, os estados e os municípios. Para isso se tornar realidade, o trabalho em rede é fundamental. Neste contexto, um dos papéis fundamentais da União tem sido o incentivo a esta cooperação. Dois exemplos disso são (i) a Rede Nacional de Unidades Especializadas de Enfrentamento das Organizações Criminosas (Renorcrim), que busca integrar as delegacias de polícia civil, os Gaecos dos Ministérios Públicos, a polícia federal e demais agências especializadas no combate ao crime organizado, bem como (ii) a Rede Nacional de Recuperação de Ativos (Recupera), voltada para a descapitalização das organizações criminosas.

Outro importante papel desempenhado pela União é o estabelecimento de diretrizes e padrões de enfrentamento ao crime organizado no Brasil, buscando caminhos que otimizem o trabalho das instituições do sistema de segurança pública e justiça criminal. Nesse sentido, o governo federal tem investido recursos no aprimoramento das capacidades de inteligência, investigação e integração dos órgãos policiais.

As ações hoje desenvolvidas pelo governo federal têm por objetivo a construção de um novo paradigma para o enfrentamento ao crime organizado, reiterando as diretrizes de articulação e integração, reforço das capacidades de inteligência, investigação e da captura de ativos de alto valor agregado. Este paradigma só pode ser construído com base nas melhores evidências disponíveis em termos de política pública para o enfrentamento ao crime organizado, assim como pesquisas relacionadas a suas formas de atuação, sua relação com a sociedade e seus impactos para a segurança pública e para o Estado Democrático de Direito.

A 3ª edição da Revista SUSP, em seu dossiê especial “Enfrentamento do crime organizado” aborda considerações imprescindíveis para a construção do conhecimento sobre o enfrentamento ao crime organizado, tais como a atuação das organizações criminosas no sistema prisional; o impacto da orientação da política sobre drogas; fluxos ilícitos, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos; além de discussões sobre a própria definição de criminalidade organizada e os desafios deste conceito para a justiça criminal.

Esta edição traz, ainda, artigos submetidos pelos profissionais da segurança pública que tratam de temas fundamentais para o fortalecimento do estado democrático de direito no Brasil, como a redução da violência contra as mulheres, promoção da saúde mental dos profissionais de segurança, investigação criminal e o enfrentamento dos crimes ambientais.

Agradeço a cada uma e a cada um dos colaboradores desta 3ª Edição da Revista SUSP. Desejo que sua leitura contribua para que avancemos tanto na definição de caminhos para o fortalecimento das políticas de segurança pública informadas por evidências, quando na elaboração de novas perguntas orientadoras de nossas ações: é no questionamento que se encontra a fronteira do conhecimento, e é na pesquisa derivada das perguntas difíceis que encontraremos os fundamentos para a construção de um Brasil mais seguro para todas e todos.

Mario Luiz Sarrubbo

Secretário Nacional de Segurança Pública

EDITORIAL

É com muita satisfação que publicamos o segundo volume da 3ª Edição da Revista do SUSP. Ele oferece contribuições importantes e necessárias para a construção de respostas cada vez mais consistentes para a segurança pública brasileira.

Abrindo a seção dos artigos enviados por autores convidados, com o artigo “Visão de túnel: Segurança pública, ética e justiça no Brasil”, Luiz Eduardo Soares explora as razões pelas quais as polícias do Rio de Janeiro e as autoridades de segurança pública repetem, por décadas, práticas e estratégias que não trouxeram os resultados esperados para a população fluminense. O autor sugere que esse modelo é sustentado por valores e uma visão de justiça que por vezes vão contra os princípios constitucionais. Além disso, argumenta que a transição democrática permanece incompleta e que as corporações policiais resistem à autoridade civil e política.

No segundo artigo Felipe Sampaio nos traz uma contribuição intitulada “Segurança pública, as cidades no centro do debate”. Ele analisa a insegurança nas cidades sob diversas perspectivas — econômica, social e cultural — influenciada por fatores históricos e territoriais. Ele defende que a insegurança deve ser tratada de forma integrada em planos municipais de longo prazo, que vão além do enfrentamento à criminalidade e envolvem políticas públicas mais amplas, com foco na redução das desigualdades sociais e não apenas na repressão policial.

Já em “Sísifo e a investigação criminal cibernética: Por que não avançamos?”, Emerson Wendt critica a abordagem legislativa brasileira frente aos crimes cibernéticos, analisando a falta de evolução nas normas penais para lidar com o ciberespaço. O autor argumenta que, apesar da crescente preocupação com a segurança digital, a resposta legislativa é predominantemente punitiva, ignorando políticas públicas mais eficazes e a cooperação internacional, essenciais para um combate mais eficaz aos crimes digitais.

A autora Patrícia Pacífico Rodrigues Machida, no texto “As falhas no uso de aplicativos na prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher”, examina como a tecnologia, por meio de aplicativos, tem contribuído para a proteção das mulheres, desde o monitoramento de

dados até a criação de plataformas de comunicação seguras. A pesquisa destaca a importância de integrar tecnologias de segurança pública para melhorar a resposta a casos de violência de gênero, propondo um uso mais eficiente dessas ferramentas no combate à violência.

No artigo “Vigilância ética e o agir policial”, Sandro Cozza Sayão reflete sobre a vigilância no contexto policial, com base nas teorias de Foucault e Levinas. Ele introduz o conceito de “vigilância ética”, defendendo que a responsabilidade social exige uma postura vigilante constante, especialmente no trabalho policial, onde a atenção plena é crucial para evitar o egoísmo e a indiferença, garantindo o cuidado e a ordem social.

Por último, Luciano Oliveira, em “Castigo e sensibilidade moderna: Dos suplícios à prisão, e da prisão ao abolicionismo carcerário”, analisa a transição dos castigos corporais para a prisão, no final do século XVIII e início do XIX. Ele também discute o movimento atual em favor da abolição da prisão, argumentando que, assim como o movimento abolicionista dos suplícios, a crítica à prisão é impulsionada por uma “sensibilidade moderna”, que repudia o sofrimento físico e busca alternativas mais humanas para lidar com os infratores da lei.

A segunda seção dos artigos do fluxo contínuo foi aberta pelo artigo intitulado “Tecnologias da informação e comunicação para Grandes Eventos aplicáveis no Centro de Integração de Comando e Controle do Estado da Bahia”. Nele, Melquisedeque Cerqueira dos Anjos e Lídia Maria Batista Brandão Toutain discutem a importância das Tecnologias da Informação e Comunicação para a segurança pública em grandes eventos. Utilizando pesquisa bibliográfica nas áreas de Ciências Policiais e Ciência da Informação, eles concluem que essas tecnologias são essenciais para garantir a obtenção de informações em tempo hábil e de qualidade para o planejamento e execução de ações de segurança pública. Quando bem implementadas, as soluções tecnológicas contribuem para a eficiência e eficácia das operações de segurança.

No artigo “A institucionalização da política de gestão de risco na Polícia Rodoviária Federal, à luz da teoria institucional”, Ellen Rodrigues D’Andrea aborda a gestão de riscos como uma estratégia organizacional para lidar com incertezas nas políticas públicas. O estudo mostra como a adoção dessa política tem sido influenciada pela pressão de órgãos de controle e analisa sua eficácia em melhorar a adaptabilidade e eficiência da Polícia Rodoviária Federal, com base em revisões bibliográficas e documentos normativos.

No artigo “Possibilidades e limitações da utilização de informantes na investigação criminal no Brasil”, Juliano Corrêa explora a utilização de informantes nas investigações, abordando a relação entre policiais e informantes, a legalidade das ações e a transparência no processo. A pesquisa apresenta métodos que alinham o uso de informantes com as normativas legais, visando proteger os agentes e garantir a legalidade das investigações.

Rafael Almeida Barcelos, no artigo “Ação da Guarda Municipal de Vitória/ES na proteção da mulher em situação de violência”, investiga o Projeto “Botão do Pânico” e sua expansão para além da intervenção em situações de emergência. A pesquisa qualitativa destaca a importância de um atendimento mais humanizado e preventivo para as mulheres em situação de violência, apontando a necessidade de ampliar o alcance e a efetividade do projeto.

Ademais, no artigo “Avaliação psicológica nas instituições policiais: Aspectos norteadores para práticas de intervenção e promoção da saúde mental”, Renato Peixoto Costa analisa as práticas de avaliação psicológica em seleções para funções policiais e como elas impactam na saúde mental dos profissionais. A pesquisa discute a importância de utilizar diversas técnicas de avaliação e desenvolver estratégias para apoiar a saúde mental no contexto policial, superando o estigma em relação a questões de saúde emocional.

Mais adiante, em “Da prisão em flagrante: A indispensabilidade do despacho ratificador baseado em narrativas lógicas”, Breno Eduardo Campos Alves e Vinícius Pinheiro Marques discutem a importância do despacho ratificador na prisão em flagrante, analisando seu papel na fundamentação legal da decisão e na proteção dos direitos fundamentais do indivíduo. A pesquisa destaca a necessidade de uma argumentação clara e lógica no despacho para garantir a legalidade e transparência no processo.

No artigo “Avaliação da criminalidade em Belém do Pará”, Hugo Alexandre Santos Regateiro, Joyce Gama Souza e Edson Ramos analisam a distribuição da criminalidade em Belém entre 2017 e 2019. Usando dados de boletins de ocorrência e um índice de criminalidade, identificaram que a maioria dos bairros apresentou uma queda na criminalidade, mas alguns bairros ainda enfrentam altos índices. A pesquisa busca oferecer uma base para estratégias mais eficazes de combate ao crime nas áreas mais afetadas.

Ainda, com o artigo “Entregas espontâneas e o tráfico de animais silvestres: Leituras sobre o Estado de Mato Grosso”, Giseli Gomes Dalla Nora investiga as entregas espontâneas de animais silvestres e sua relação com o tráfico de animais. A pesquisa, baseada em dados de 34 municípios, sugere que, embora as entregas possam estar associadas ao tráfico, elas também oferecem a oportunidade de reintroduzir os animais em seus habitats naturais. A autora destaca a falta de pesquisas sobre o tema e a importância de mais estudos sobre o tráfico de animais.

Em “Inteligência policial judiciária militar: Algumas percepções do oficialato da Polícia Militar do Distrito Federal sobre a utilização de ações de busca nos inquéritos policiais militares”, Bruno César Prado Soares examina a visão dos oficiais da PMDF sobre a inteligência policial na investigação de crimes militares. A pesquisa revela que, apesar da importância da inteligência, sua aplicação nos inquéritos policiais ainda é limitada, com poucos oficiais utilizando técnicas como infiltração ou interceptação.

No artigo “As medidas protetivas de urgência com o advento da Lei nº 13.827/2019: Uma análise da possível violação ao princípio da reserva de jurisdição desde a Lei nº 11.340/2008 (Lei Maria da Penha)”, Adrielle Leite Vieira e Alan Filipe dos Santos Araújo analisam as alterações introduzidas pela Lei N. 13.827/2019 na Lei Maria da Penha, que permite que a autoridade policial conceda medidas protetivas de urgência, além da autoridade judicial. A pesquisa conclui que a lei não viola o princípio da reserva de jurisdição e representa um avanço na proteção das mulheres vítimas de violência.

Por meio do artigo “Planos Setoriais como suporte ao processo decisório de comando em instituições militares estaduais”, Damião Enéas de Melo dos Santos explora a utilização de Planos Setoriais na gestão das instituições militares estaduais. A pesquisa oferece um modelo para apoiar a tomada de decisão e garantir que os objetivos táticos sejam atingidos, com base em simulações realizadas na Polícia Militar do Paraná e pesquisas em organizações nacionais e internacionais.

No artigo “Ensino policial: Processos de qualificação pedagógica para a docência na formação técnico-profissional de policiais civis”, Vinicius Augusto Caldas discute o papel da Academia da Polícia Civil na formação de policiais civis, destacando a importância de métodos pedagógicos renovados e alinhados com as necessidades práticas da profissão. A pesquisa visa propor melhorias nos processos formativos, correlacionando

a Matriz Curricular Nacional com os saberes pedagógicos para promover uma formação mais eficiente.

Os autores Layla Santos e Edilson Esteves, no artigo “Subsistema de inteligência ambiental: Contribuição para soberania nacional, segurança pública e defesa da Amazônia”, propõem a criação de um Subsistema de Inteligência Ambiental para fortalecer a proteção da Amazônia e outros biomas. A pesquisa sugere que essa ferramenta pode melhorar a efetividade das políticas ambientais e de segurança, auxiliando no combate à criminalidade transnacional e à proteção dos recursos naturais.

Por fim, no artigo “A implementação da gestão baseada em evidências em uma corregedoria de polícia: O caso da Polícia Rodoviária Federal”, Júlio César Matos de Oliveira e Renato da Silva Araújo discutem a aplicação da Gestão Baseada em Evidências na Corregedoria-Geral da PRF. O estudo explora os desafios enfrentados antes da implementação e os impactos dessa abordagem na melhoria da tomada de decisões e na transparência das operações da instituição.

Boa Leitura!

Equipe Editorial

ARTIGOS CONVIDADOS

1 – Visão de Túnel: Segurança Pública, Ética e Justiça no Brasil

Tunnel Vision: Public Security, Ethics, and Justice in Brazil

Luiz Eduardo Soares¹

A Ibis Pereira e Antonio Carlos Carballo Blanco, dois policiais militares e pensadores, cuja lucidez aguda e generosa jamais se deixou capturar pela ótica da guerra.

RESUMO

O artigo formula hipóteses sobre as razões que levam as polícias do Estado do Rio de Janeiro e as autoridades responsáveis pela segurança pública a repetir, ao longo de décadas (com poucas exceções), as mesmas práticas, metodologias, estratégias e políticas, apesar dos conhecidos resultados negativos. O modelo, que apresenta analogias com o transtorno obsessivo compulsivo, se fundamenta numa estrutura de valores e numa concepção de justiça anti-constitucionais. A transição democrática permanece incompleta e as corporações policiais formaram enclaves institucionais refratários à autoridade civil e política.

Palavras-chave: visão de túnel; inimigo interno; transtorno obsessivo-compulsivo; polícias; enclaves institucionais; concepções anti-democráticas de justiça.

ABSTRACT

The article formulates hypothesis about the reasons why the state of Rio de Janeiro's Police institutions and the authorities in charge of public safety have repeated for decades (the exceptions are just a few) the same practices, methodologies, strategies and policies, in spite of the well-known negative results. The model, which shows some analogies to the

¹ Luiz Eduardo Soares é escritor, antropólogo e cientista político, professor da pós-graduação em Literatura da UFRJ e titular da Cátedra Patrícia Acioli no Colégio Brasileiro de Altos Estudos da UFRJ, e ex-professor da UERJ, do IUPERJ e da UNICAMP. Foi *visiting scholar* nas Universidades Harvard, Columbia, Virginia e Pittsburg. Publicou 26 livros, dos quais os mais recentes são “Desmilitarizar, segurança pública e direitos humanos” (Boitempo, 2019), “O Brasil e seu Duplo” (Todavia, 2019), “Dentro da noite feroz; o fascismo no Brasil” (Boitempo, 2020) e os romances “2066”, com Rafael Coutinho (Narval, 2022), e “Enquanto anoitece” (Todavia, 2023). Foi secretário nacional de Segurança Pública, subsecretário e coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro, e secretário municipal de Prevenção da Violência em Porto Alegre e Nova Iguaçu.

obsessive-compulsive disorder, is based upon anti-constitutional values and conceptions of justice. The democratic transition remains incomplete and the Police became institutional enclaves refractory to the civil and political authority.

Keywords: tunnel vision; enemy within; obsessive-compulsive disorder; Police; institutional enclaves; anti-democratic conceptions of justice.

1. POLÍTICA PÚBLICA OU COMPULSÃO À REPETIÇÃO?

O documentário “Notícias de uma guerra particular”, de João Moreira Salles, lançado em 1998 e até hoje visto e discutido no país e no exterior, talvez não tenha sido compreendido. Minha hipótese é contraintuitiva: não há nada especialmente complexo no filme e a dificuldade está exatamente aí, na revelação ostensiva do que é simples. Simples e difícil de suportar. O que o filme enuncia, com a beleza contundente do sofrimento espelhado, é quase um truísmo: policiais e traficantes se matam, anos a fio, e nada muda. Mesmo assim continuam a fazê-lo, como se condenados por um atavismo ou atados a um destino trágico e inexorável. A intenção, aqui, é demonstrar que há razões importantes para o mal-entendido e tão significativas quanto o próprio tema do filme: a abordagem belicista do tráfico de drogas adotada por sucessivos governos fluminenses -e não só. Razões que, esclarecidas, talvez ajudem a desvendar o mistério: por que se repetem incessantemente métodos cuja aplicação têm se mostrado incapazes de alcançar seus supostos objetivos -pior, têm se revelado responsáveis pelo agravamento dos problemas? Se transpusessemos o dilema para o plano dos comportamentos individuais, diríamos que a reiteração de práticas destrutivas evoca antes a dinâmica do transtorno obsessivo-compulsivo do que a lógica de escolhas racionais.

Na esfera do Estado, excluídas hipóteses “patológicas”, como dar conta da tragédia? Propomos que se explore a hipótese de que os protagonistas policiais e seus comandantes investem na tragédia (épica e heroica) em busca do sentido de uma existência esvaziada, como se o derramamento de sangue no enfrentamento bélico lhes restituísse uma vida não rebaixada e redimisse seu destino. Nada disso acontece, e a experiência frustrada, não elaborada, retorna como trauma, assombrando quem a sofre e impelindo à sua repetição, como nos mecanismos compulsivos. Na compulsão, o agente é passivo e ativo, reencenando e sendo conduzido à reencenação do movimento compulsivo. Seu desejo simula e mimetiza forças externas ao controle do sujeito de sua desdita (simultaneamente, assujeitado e protagonista). Desdita que, nesse caso,

também é o inferno dos outros. Por outro lado, os policiais colocam em marcha um mecanismo que atravessou nossa história, desde os genocídios de sociedades originárias até a escravidão e além: o endereçamento da abjeção social -racial, territorial e de classe. A ação bélica aponta onde está o mal, quem o representa.

Esta hipótese talvez soe excessivamente subjetiva e distante do mundo dos poderes e dos interesses. Entretanto, observe-se o efeito objetivo das operações. O que se produz, na prática, com a fatídica insistência no mesmo? Controle? Atendimento de interesses? Essas respostas têm sido oferecidas quase automaticamente pelos críticos das operações de tipo bélico. Mas quem as oferece não foi capaz de demonstrar de que controle se trata (até porque as operações se repetem) e quais seriam, efetivamente, esses interesses tão fortes a ponto de permanecerem determinantes ao longo das décadas.

A dinâmica inconsciente mencionada não poderia, entretanto, aplicar-se caso não houvesse condições para que se impusesse a pretensa legitimidade de uma guerra. Em havendo guerra, ela poderia ser vivenciada como redenção da existência esvaziada de profissionais abandonados à própria sorte e submetidos a riscos extremos, que aspiram à glória épica do heroísmo, mas são tratados e mal pagos como funcionários públicos descartáveis -sim, esse é outro paradoxo de uma sociedade que exalta a violência policial e, salvo excepcionalmente, despreza seus agentes. Qual o suporte para a legitimação ética da guerra? Não são as armas e a ferocidade dos traficantes. Antes e conceitualmente fundamental é a persistência histórica de um personagem ético-político: o inimigo interno.

2. INIMIGO INTERNO

Uma peça-chave dos entraves ao desenvolvimento da democracia foi e continua sendo o “inimigo interno”, seja como imagem e símbolo, seja como categoria e ideia, seja como prática e valor. A sobrevida desse personagem de certa maneira arcaico pelo menos tão arcaico quanto a guerra fria nos ajuda a compreender as razões pelas quais a função institucional das polícias, sobretudo das polícias militares, continua a ser definida, por segmentos numerosos e influentes dessas instituições, como a defesa do bem contra o mal, a defesa dos homens de bem ou da sociedade contra os vagabundos, os bandidos, enfim, aqueles que devem ser excluídos, neutralizados, exorcizados -no processo de rotulação,

suspeitos se tornam inimigos e a tarefa policial se confunde com a guerra (cf. Soares, LE. “A democracia brasileira não vai à praia” in <RevistaForum.com.br>, dezembro, 2023).

Criadas as condições para que se trave a “guerra”, graças à presença intempestiva do inimigo interno, agora metamorfoseado e (supostamente) despolitizado, as dinâmicas psicoculturais ou intersubjetivas, acima referidas, podem ser acionadas.

A doutrina de segurança nacional instituiu a categoria inimigo interno, que vinha sendo gestada pelo menos desde os anos 1940, no rastro da guerra fria e da expansão da influência estadunidense. Operava-se assim, pela mediação dessa figura conceitual, a sobreposição entre as áreas de incidência de dois tipos de instituição: Forças Armadas e polícias, as primeiras projetando sua autoridade sobre as segundas -e não o inverso, naturalmente, por razões eminentemente políticas. O papel de pivô dessa categoria (inimigo interno) é estratégico porque produz um duplo giro: primeiramente, desloca os comunistas do lugar de oposição política, desqualificando-os como atores legítimos na disputa ideológica e os redefinindo como infiltração estrangeira, destinada a abalar a soberania nacional. Mas não para aí. No mesmo movimento, sub-repticiamente, reposiciona os detentores circunstanciais do poder e as Forças Armadas como expressões permanentes da própria nacionalidade, manifestações imanentes do substrato essencial da nação, que, por algum passe de mágica metafísico, ter-se-ia consolidado como unidade territorial e institucional. Tudo se passa como se a nacionalidade emanasse do espírito do povo e se encarnasse nos militares (cf. Domingos Neto, Manuel. O que fazer com o militar? Anotações para uma nova defesa nacional. Parnaíba: Gabinete de Leitura, 2023). Continuamos sem saber o que significam nacionalidade, espírito e povo, mas entendemos muito bem o que está em jogo: quem se opuser a esse amálgama ideológico- místico-político -amálgama identificado com a própria nação- será considerado inimigo da nação. A etiqueta “inimigo” traz consigo consequências práticas, na medida em que

militares adotam linguagem e procedimentos bélicos para enfrentar inimigos. Ao contrário do adversário, que põe em risco a manutenção do poder, o inimigo representa ameaça existencial e deve ser eliminado, aniquilado, abatido, extinto, neutralizado. Aos adversários, a disputa de eleições; aos inimigos, a morte. Duplo giro, insista-se: o mesmo gesto conceitual que desqualifica o outro qualifica quem o performa. Além disso,

essa operação semântica engendra a tese das almas gêmeas: a nação e as Forças Armadas; ambas emanações de uma essência comum, destinadas ao enlace eterno.

Por tudo isso, dissolver a categoria “inimigo interno” (abandonando, portanto, a doutrina de segurança nacional) teria de ser a tarefa mais urgente e decisiva da Nova República, gestada ao embalo do movimento “Diretas, já”, cujos contornos foram ganhando corpo e voz ao longo da década, e que seria inaugurada, finalmente, com a promulgação da Constituição cidadã, em 1988. Era preciso desatar o nó que amarrava a política à guerra -isto é, aos militares-, destravar o mecanismo que sobrepunha defesa ou segurança nacional à segurança pública, militares aos policiais. Em outras palavras, o compromisso número um do Estado democrático de direito, para merecer esse título, no ato mesmo de sua instalação, teria de ser afastar os militares da política e das polícias, ou seja, desmilitarizar a política e a segurança pública. Caso contrário, as Forças Armadas continuariam tutelando a vida política, enquanto a ordem social da cidadania, fundada na garantia dos direitos individuais e coletivos, permaneceria confundida com estabilidade do poder econômico hegemônico. Desse modo, a democracia estaria condenada a simplesmente encenar o revezamento no governo de expoentes do mesmo projeto hegemônico, assim como as polícias e o sistema penal seguiriam regidos pelo “combate” aos “inimigos” (da “sociedade” ou dos “homens de bem”).

A tarefa número um não foi cumprida. Os constituintes enfrentaram limites impostos pela correlação de forças e, nas décadas seguintes, a prática deitou raízes, seguindo o rastro das tradições mais sombrias, oriundas do fundo mais remoto de nossa história. A ditadura se eclipsava mas ainda mantinha suas garras cravadas na proteção não só corporativista, também ideológica e política, das Forças Armadas. Daí o veto à Justiça de transição e à própria extensão da transição democratizante às três forças e às polícias -cujo modelo forjado na ditadura permaneceu intocado na Carta de 88. Criou-se um enclave, que conviveu com muitas conquistas cidadãs, mas as limitou. Enclave institucional de dupla face, refratário à autoridade política e civil. O gênio das Forças Armadas parecia aos incautos ter voltado definitivamente à garrafa, até que um capitão a destampou. Já as polícias nunca sequer simularam a contenção, a subordinação a controles externos (nem mesmo do Ministério Público) ou ao comando dos governadores. Engendrou-se um duplo enclave, no seio do Estado democrático de direito, que às vezes respira por aparelhos, volta e meia se afirma, outras tantas se recolhe, acuada, concede, transige, recua. No

horizonte está, livre e mais vivo do que nunca, o famigerado “inimigo interno” -esse amálgama prático-ideológico, que traz consigo forte apelo emocional.

3. VISÃO DE TÚNEL E O PONTO DE VISTA *SUB SPECIE AETERNITATIS*

Ousando mais um passo, na trilha da primeira exploração de hipóteses alternativas àquelas que constam nos repertórios conhecidos, sugiro que se considere a possível importância do contraste entre dois modelos do olhar (com projeções nos domínios cognitivos e epistemológicos), matrizes de dois modelos de justiça e de perspectivas éticas antagônicas.

A cultura corporativa policial hegemônica não é homogênea, porque há inúmeras variações em suas apropriações e ressignificações, tampouco é assimilada pela totalidade dos profissionais, seja porque as individualidades existem, seja porque as vivências são as mais diversas, seja porque, assim como as regiões do país, as corporações são diferentes, em suas autopercepções, em suas estruturas organizacionais (civis ou militares) e em suas dinâmicas de funcionamento. Ainda assim, é plausível sustentar a existência de elementos fundamentais compartilhados que atravessam todas essas fronteiras e formam uma constelação de valores, crenças, regimes afetivos, marcadores identitários e modos de compreender o lugar do policial na sociedade e a função histórica das instituições policiais -uma cosmologia, poder-se-ia afirmar. Essa constelação gira em torno de um centro gravitacional em que está condensada a experiência policial limite e extrema, enquanto referência matricial, mesmo que não tenha sido vivida, diretamente, por cada agente. A experiência extrema -o homem diante da morte, sua ou do inimigo, a cena do duelo, o momento derradeiro em que o gesto, o ato, a mão na arma, num átimo, definem o destino- é dotada de radicalidade existencial e corresponde à iminência da morte, contendo em si o sentimento de urgência, a consciência do risco e a determinação dicotômica: sobreviver ou sucumbir. A dualidade, nesse caso, não opõe duas vias de ação ou duas direções para o juízo, duas ou mais, como seria próprio aos dilemas éticos, por exemplo. Não está em jogo a reflexão ou o pensamento, mas a decisão e a ação, ambos superpostos pela redução da temporalidade ao instante (temporalidade sem a qual não pode haver a dúvida e a hesitação, típicas do juízo). A urgência e a radicalidade separam o essencial e o perfunctório. A decisão não antecede o ato, o ato performa a decisão, não a representa ou sucede. Suprimida

a elasticidade temporal, mente e corpo operam em conjunto. O disparo é síntese concreta, sem dialética ou suprassunção de antíteses. Esta cena extrema e perturbadora não frequenta a memória afetiva somente de militares, não desencadeia sofrimento psíquico apenas dos profissionais que atuam na ponta da linha operativa. Sua pregnância inquieta e angustia -portanto requer elaboração (dificilmente realizada)- toda a tropa e o conjunto das corporações que se disciplinam para a eventualidade do confronto, em particular no contexto brasileiro, especialmente no cenário fluminense, em que o eventual se apresenta sob o modo da iminência, por sua recorrência. A onipresença pressentida do risco municia sintomas análogos à paranoia. Suicídios, assunção de riscos desnecessários, abuso de álcool e drogas, adoção da linguagem desqualificadora da humanidade dos “inimigos” e dos grupos aos quais são metonimicamente associados, todas essas tramas que tendem a se rotinizar ensejam distintas formas de sofrimento psíquico e, independentemente de suas manifestações subjetivas, tendem a consolidar modos de ser e agir, individuais, coletivos e, inclusive, institucionais. Isso pesa mais que orientações normativas, constitucionais ou infraconstitucionais.

Não por acaso, a experiência limite e paradigmática, o confronto armado entre o homem da Lei e o inimigo da sociedade, é descrita -muitas vezes em primeira pessoa-, pela ótica de uma situação objetiva que se instaura também como metáfora estruturante: a imersão do sujeito na “visão de túnel”. Imersão, porque se trata de movimento que envolve todos os sentidos e implica -pressupõe e promove- a suspensão do mundo. O policial desloca-se para uma dimensão paralela em que espaço e tempo se redefinem, uma espécie de transfiguração da realidade ou estado de liminaridade (típico da segunda etapa dos rituais de passagem nas sociedades originárias).

Visão de túnel corresponde a um imenso investimento de energias no olhar, promovendo a concentração sobre um foco estreito, convergindo para um ponto. Concentração seletiva que exclui as margens e cancela as demais conexões com o mundo. Trata-se de uma prática que dialoga, sem o saber, com muitas tradições espirituais, aplicadas à meditação e à produção de experiências extáticas. Visão de túnel é um exercício que requer disciplina absoluta da atenção, para a qual todas as capacidades corporais e mentais são mobilizadas. É um fenômeno sensorial, intelectual, neurológico, afetivo, psicológico, cognitivo, epistemológico e valorativo. Visão de túnel é categoria descritiva (de fenômenos empíricos) e operadora (que promove mediações entre esferas, desde técnicas e metodologias corporais à ativação de recursos intelectuais) e evoca experiência (vvida

ou pelo menos reconhecida como decisiva). Instaure-se também como valor (a vivência remete à iminência da morte e distingue, radicalmente, os sujeitos, como o fazem os ritos de passagem e seus momentos de liminaridade e escarificações). Visão de túnel figura ainda como metáfora, ao articular sentidos (tanto os cinco sentidos corporais, quanto as significações que formam a visão de mundo).

Declaram com frequência os profissionais das polícias: “Só quem passa por isso sabe e está autorizado a dizer qualquer coisa sobre o universo policial” -questões típicas da comunidade militar, no Brasil, migraram para o mundo policial, nas PMs e não só, uma vez que, aqui, a guerra tem se dado contra o inimigo interno. Ter estado na posição da qual se exige a visão de túnel, o posto à beira do abismo, ter vivido a iminência da morte, ou participar de grupos unidos por laços de fraternidade derivados dessa comunhão -o compartilhamento da visão de túnel como provação ou referência matricial-, tais são as condições para que alguém se pronuncie com legitimidade e mereça escuta em um diálogo. A permeabilidade a opiniões e críticas depende desse pressuposto. Ideias não são valorizadas por sua qualidade intrínseca, mas pela qualidade de quem as enuncia, a qual, por sua vez, depende do pertencimento à fratria. Observe-se que o ângulo necessariamente reducionista da visão de túnel alude a dicotomias: vida ou morte, amigo ou inimigo, matar ou morrer. À sobrevivência se restringe o critério de validade, ou a legitimidade do juízo (da decisão), indissociável do ato. Nem mesmo a ética utilitarista se aplicaria. O campo de abrangência do cálculo utilitário é bem mais amplo e inclusivo, embora a dicotomia custo e benefício seja análoga ao dualismo mobilizado na visão de túnel.

Sabemos que a visão tem sido metáfora chave nas tradições filosóficas ocidentais, sempre associada ao saber. Por isso, nosso vocabulário é pródigo nas analogias entre o ato de ver e a aptidão de conhecer: focalizar, revelar, desvelar, esclarecer, descobrir, iluminar, verificar, vislumbrar, retratar, enxergar, olhar. Outros exemplos são as expressões: ponto de vista, ótica, perspectiva, viés, imagem, evidência. No contraponto à luz, sem a qual não há visão, estão a obscuridade, as sombras (a caverna sombria), as trevas ou as visões míopes (os conhecimentos parciais ou imperfeitos).

Hannah Arendt, questionando o sonho da metafísica ocidental, de Parmênides a Hegel, o descrevia como a concepção de “uma região além e acima da linha de combate, uma esfera intemporal, fora do espaço e suprassensível (que seria) a região mais adequada ao pensamento” (Arendt, 1972: 37) e ao juízo ético-político. “Este plano ideativo-racional parece

coincidir com aquele ponto de Arquimedes (Arendt, 1981: 269), no qual ou a partir do qual pactuar-se-iam os princípios de justiça ou as condições universais e atemporais de possibilidade da vida comum politicamente legítima e empiricamente viável -não é este o ponto de vista sub *specie aeternitatis*, que reencontramos na teoria contratualista contemporânea de John Rawls?” (Soares, L.E. A Invenção do sujeito universal. Editora da UNICAMP, 1995: 294)

Quando Arendt escreve “acima da linha de combate”, refere-se ao confronto de ideias, conceitos, perspectivas, mas não deixa de ser significativa a escolha da palavra combate, especialmente para os propósitos da presente reflexão.

A visão de túnel situa-se exatamente na linha de combate real e tem por característica a imersão no espaço e no tempo da sensibilidade -e se a exploração máxima dos sentidos e da corporeidade anula o pensamento, tanto pior para o pensamento e suas supostas condições metafísicas. Trata-se, afinal, de sobreviver, não de pensar a vida e a morte. A visão de túnel é um estratagema indispensável, uma virtude do espírito e do corpo. Os problemas começam quando é alçada ao lugar de referência distintiva e validadora do próprio pensamento, base para a edificação dos critérios de juízo ético. Não haveria por que lamentar o abandono do arcaico modelo metafísico, não fosse o fato de que não se operou abandono libertador, consciente e crítico, mas uma inversão: movimento que carrega consigo, agravadas, as limitações do modelo invertido.

O ponto de vista sub *specie aeternitativas* cobiçava deslindar os fundamentos sobre os quais fosse possível celebrar o grande contrato da humanidade, visando a paz universal. O suporte da plena conversibilidade entre culturas, histórias locais e interesses materiais, seria a razão -se não substantivamente definível, ao menos como ideia reguladora, tipo ideal, bússola teleológica, utopia compartilhável. Contra a *hybris* humana representada na torre de Babel, projetava-se uma torre ainda mais alta. É conhecida a cumplicidade entre o idealismo racionalista europeu e a brutalidade genocida dos colonialismos. Sabemos a que serviu o universalismo humanista, a despeito de tantas belas intenções -voltarei ao tema na última unidade deste livro. Reconhecê-lo, todavia, não nos livra do fardo de repensar e buscar construir o universalismo possível, avesso aos relativismos que se rendem à inevitabilidade da violência despótica, terminando por legitimá-la, mas igualmente refratário às unificações etnocidas imperiais. Estamos em meio a dilemas éticos e políticos dilacerantes. O que poderia ser a Justiça para tempos posteriores

a estados nacionais e pós-capitalistas? Certamente, nada disso se restringe a desafios intelectuais, tampouco faz sentido fora do mundo público dialógico. Impõe-se inventar e por em marcha dinâmicas dialógicas. O que os diálogos podem produzir no futuro? A meta seria libertar-nos da compulsão à repetição. Viabilizar a construção de um novo consenso mínimo em bases democráticas e afins aos direitos humanos, devidamente repensados.

O choque agonístico e inconciliável entre a visão de túnel e o ponto de vista *sub specie aeternitatis* torna o diálogo impossível, assim como se confrontam a perspectiva da guerra e, do outro lado, o universalismo dos princípios de justiça como equidade e dos direitos humanos. Estão em jogo, mais do que opiniões e ideologias, formações subjetivas irreduzíveis e antagônicas, assim como se repelem o foco e a universalização, a iminência da morte (como referência materializada na experiência) e a teoria da justiça, descarnada e avessa a injunções circunstanciais, conjunturais ou contextuais. Em outras palavras: visão de túnel põe-se contra os fundamentos éticos da construção dos princípios universalistas de justiça, enquanto esses, por sua vez, têm se mostrado incapazes de autocrítica e de admitir seu baixo teor de “universalidade”. Nesse embate, são contrastantes a velocidade vertiginosa do gesto que separa vida e morte e o juízo como extensão no tempo, ante o abismo da indecidibilidade (ou a ponderação amadurecida do juízo -cf. Adorno, Theodor e Horkheimer, Max. *Dialética do esclarecimento*. RJ: Zahar, 1985).

Dizem-nos, Adorno e Horkheimer: “(...) quem hesita se vê proscrito como um desertor. Desde Hamlet, a vacilação tem sido para os modernos um sinal do pensamento e da humanidade. O tempo perdido representava e mediatizava ao mesmo tempo a distância entre o individual e o universal, como na economia a circulação entre o consumo e a produção” (op.cit, p. 191).

A velocidade está implicada na visão de túnel não apenas enquanto experiência material, também como forma de vida e linguagem, na medida em que ambas se caracterizam por subordinar a metaforização (a simbolização ou elaboração simbólica, exercício psíquico-afetivo, além de cognitivo e conceitual) ao domínio da metonímia e da contiguidade (a validação ética se dá como legitimação da força por sua simples existência reiterada, ou naturalização -cf. Soares, LE. *Dentro da noite feroz; o fascismo no Brasil*. Boitempo, 2020). Compreende-se por que a compulsão à repetição se engata ao mecanismo normalizador da violência policial. Compreende-se por que a visão de túnel não se esgota no adestramento

para determinada metodologia prática e transborda, infiltrando-se em todos os recantos da vida.

4. REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor e Horkheimer, Max. **Dialética do esclarecimento**. RJ: Zahar, 1985.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro e São Paulo: forense Universitária e EDUSP, 1981.

DOMINGOS NETO, Manuel. **O que fazer com o militar?** Anotações para uma nova defesa nacional. Parnaíba: Gabinete de Leitura, 2023.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Invenção do sujeito universal**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995. “A democracia brasileira não vai à praia” in <RevistaForum.com.br>, dezembro, 2023.

SOARES, Luiz Eduardo. **Dentro da noite feroz**; o fascismo no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2020.

2 – Segurança Pública: As Cidades no Centro do Debate

Public Security: Cities at the Heart of the Debate

Felipe Sampaio²

RESUMO

O SUSP foi criado em 2018 por meio da Lei 13.675 (Lei do SUSP) e teve sua implantação iniciada, na ocasião, pelo Ministério da Segurança Pública. Contudo, a maioria das prefeituras e câmaras municipais não conhece a amplitude das atribuições municipais na segurança urbana, disciplinadas pela Lei do SUSP. A insegurança nas cidades possui dimensões econômicas, sociais e culturais, influenciadas por fenômenos históricos, territoriais e econômicos, que podem ser retratados em mapas da insegurança e da desigualdade social e tratados, de maneira integrada, em planos municipais de longo prazo. Tais aspectos dizem respeito às atribuições da municipalidade, abrangendo políticas que estão além do caso de polícia propriamente dito. Vão além, também, das responsabilidades de uma Guarda Municipal, mesmo que seja armada. Nesse contexto, não se pode perder de vista que a violência não é a causa da insegurança. A falta de segurança é que favorece a violência em suas diversas modalidades, desde o crime organizado até a agressão doméstica.

Palavras-chave: cidades; segurança pública; urbanismo social; violência; SUSP.

ABSTRACT

The SUSP was created in 2018 by Law 13,675 (SUSP Law) and its implementation was initiated at the time by the Ministry of Public Security. However, most city halls and municipal chambers are not aware of the scope of municipal attributions in urban security, regulated by the SUSP Law. Insecurity in cities has economic, social and cultural dimensions, influenced by historical, territorial and economic phenomena, which can be portrayed in maps of insecurity and social inequality and addressed, in an integrated manner, in long-term municipal plans. These aspects concern the attributions of the municipality, encompassing policies that go beyond

² Cofundador do Centro Soberania e Clima; membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; chefiou as assessorias dos ministros da Segurança Pública e da Defesa; dirigiu o SINESP no ministério da Justiça; foi secretário executivo de Segurança Urbana do Recife; é assessor no Ministério do Empreendedorismo Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

the police itself. They also go beyond the responsibilities of a Municipal Guard, even if it is armed. In this context, it is important to remember that violence is not the cause of insecurity. The lack of security is what favors violence in its various forms, from organized crime to domestic violence.

Keywords: cities; public safety; social urban planning; violence; SUSP.

1. A VOLTA DAS CIDADES AO DIÁLOGO

O ano de 2023 marcou a volta dos municípios à agenda de segurança pública do governo federal depois de quatro anos. Um evento no Ministério da Justiça e Segurança Pública, reuniu os 163 municípios participantes do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania. A criação do SUSP em 2018 (Lei 13.675) havia sido um passo importante para a valorização do município na segurança pública.

Estiveram presentes também o IPEA, Instituto Brasileiro de Economia Aplicada, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, assim como os ministros e secretários das áreas sociais. Um dos palestrantes não foi um agente de segurança pública, mas um especialista em urbanismo social, Murilo Cavalcanti, então secretário de segurança cidadão do Recife.

Na falta de um debate qualificado sobre as dinâmicas da violência urbana, os gestores municipais tendem a reproduzir as ideias usuais dos governos estaduais. O ponto de partida para a implementação de uma Política Municipal de Segurança é fazer um bom diagnóstico da insegurança urbana. A insegurança e a violência nas cidades são constituídas por dimensões econômicas, sociais e culturais, por sua vez influenciadas por fenômenos históricos, territoriais e econômicos, que podem ser retratados em mapas da insegurança e da desigualdade social.

Esse é o papel das prefeituras na segurança pública: conhecer os indicadores sociais e econômicos de cada território da cidade, cruzando com os perfis das vítimas e dos agressores, os locais e horários favoráveis ao crime, as modalidades de delitos, as condições dos espaços e das políticas públicas, e suas dinâmicas econômicas e fundiárias. Os locais em que os bens e os serviços públicos são de baixa qualidade também contaminam as pessoas com uma sensação de exclusão capaz de inibir a liberdade de convivência e uso da cidade, dando chance a iniciativas delinquentes.

O modo e a intensidade com que todas essas ambiências se combinam em cada ponto do município é que vão produzir os diferentes quadros da insegurança dentro de uma mesma cidade, que, por fim, potencializam a violência.

Nesse contexto, merecem atenção especial as Guardas Civis Municipais, cujo papel vai muito além da vigilância patrimonial prevista no Art. 144 da Constituição Federal. Vai além também da proposição de armar as Guardas. Envolve o seu papel no diagnóstico e gestão da segurança pública no município, inclusive nos aspectos urbanísticos e sociais.

2. A DEMOCRACIA DEPENDE DE CIDADES SEGURAS

A estabilidade da democracia depende da confiança que a sociedade tem no Estado. Quando os eleitores vão perdendo a confiança na capacidade de o governo resolver os problemas que o povo julga prioritários, é natural que se procure alternativas. Alguns especialistas acreditam que esse descompasso entre a vontade popular e a das instituições se dá porque a sociedade funciona em velocidade digital enquanto o Estado funciona como um motor a vapor.

É aí que se abre o espaço para os discursos antidemocráticos, que prometem solução fácil para problemas complexos, acenando com falácias como “lei e ordem” e “tolerância zero”. Mais de 85% dos brasileiros vivem hoje em cidades. E essa espantosa concentração ao longo do séc. XX ultrapassou a capacidade das prefeituras de encararem tantos problemas com recursos tão limitados. O Recife, por exemplo, saltou de 100 mil para 1 milhão e meio de habitantes em cem anos.

A Política de Segurança da União Europeia registra que “*Segurança significa a proteção das pessoas e dos valores de liberdade e **democracia**, para que todos possam desfrutar sem receio da sua **vida cotidiana***”. Considerando que a vida cotidiana de 85% dos brasileiros acontece nas cidades, existe uma relação estrutural entre a democracia e as cidades seguras.

Acontece que, quando tratamos de democracia, pensamos no nível federal, no Presidente da República, no STF ou no Congresso. Porém, as pessoas vivem nas cidades, e as prefeituras têm sim uma responsabilidade fundamental com a segurança no seu sentido mais amplo e, portanto, com a sustentabilidade da democracia. A eficiência das prefeituras tem grande peso no grau de confiança que a população tem na política pública de segurança e no Estado e, portanto, na democracia.

Assim, a responsabilidade do Estado para com a democracia tem como um dos seus pilares a gestão municipal da segurança *latu sensu*, que abrange um projeto urbano integrado tendo como referência a

segurança. Isso inclui participação social, transparência, cultura de paz, educação cidadã, primeira infância, mobilidade, empreendedorismo, lazer, iluminação para todos, pavimentação e saneamento.

3. CULTURA CIDADÃ E VIOLÊNCIA

Existem fatores culturais que afetam o processo de desenvolvimento da sociedade. Esses fatores estão relacionados com os princípios e valores defendidos, praticados ou tolerados pelas pessoas. Cada lugar é fruto de uma experiência histórica que constrói uma espécie de identidade coletiva compartilhada por sua população. São maneiras de ver o próximo e de compreender a vida que decorrem do percurso de formação política, econômica e social, e que constituem um senso comum em relação a determinados assuntos. A cultura cidadã é uma dessas faces de um povo. Diz respeito ao conjunto de valores e princípios que fundamentam o exercício de seus direitos e de suas responsabilidades, sejam individuais ou coletivos.

Normalmente a cultura cidadã permeia diferentes camadas sociais de uma população, definindo suas reações e suas posturas comuns diante de questões como democracia, racismo, gênero, criminalidade, agressividade, meio ambiente, corrupção, solidariedade, respeito às leis etc.

Nesse contexto, certamente encontraremos diferenças visíveis de cultura cidadã ao compararmos habitantes do Rio de Janeiro, Paris, Teerã e Nova Déli. É fundamental compreender as origens, a composição e as expressões da cultura cidadã de um lugar para que se possa implementar políticas eficientes de segurança urbana, cujos efeitos se sustentem no longo prazo, principalmente no que se refere à prevenção da violência, elevando o nível de qualidade da convivência humana.

4. TERRITÓRIOS URBANOS DESIGUAIS

O conceito de território normalmente está associado a algum tipo de delimitação espacial. Seja na geografia, na sociologia, nos temas militares, ou no desenvolvimento econômico, é comum vincularmos a imagem de território a um lugar.

Assim, podemos dizer que um território é um lugar, caracterizado por fenômenos ambientais ou humanos e outras particularidades. Esses fenômenos podem ter origem local ou influências exteriores ao território.

São essas características que diferenciam os territórios entre si, permitindo que, ao longo do tempo, consolidem-se certas identidades, padrões de comportamento e dinâmicas socioeconômicas próprias.

Após a Segunda Guerra Mundial, os territórios, em sua maioria rurais, ganharam a atenção das políticas públicas. Os europeus buscavam entender os mecanismos que poderiam fragilizar ou fortalecer a teia territorial que constituía os Estados democráticos do pós-guerra.

Da mesma forma, a partir dos anos 1970, em plena Guerra Fria, as instituições multilaterais de desenvolvimento debruçaram-se sobre as condições de vida em territórios africanos e latino-americanos, diante da proliferação de golpes de Estado e revoltas populares no então denominado terceiro mundo. Procuravam-se soluções para a crescente desigualdade econômica regional e suas consequências, entre elas a insegurança, a fome e a instabilidade democrática.

Com o crescimento vertiginoso das populações urbanas, o componente territorial das políticas públicas ganhou complexidade inesperada. Êxodo rural, gentrificação, ocupações irregulares, especulação imobiliária, urbanismo moderno, industrialização, mudança climática, entre outros fatores, produziram rapidamente novas territorialidades, agora nas cidades, marcadas por aglomerações não planejadas.

No entanto, em que pese a falta de planejamento, a proliferação caótica de territórios urbanos responde a uma intencionalidade política e econômica sutil, exprimida pela ação ou omissão do Estado.

É inegável que há territórios ricos e pobres em uma mesma cidade. Assim como coexistem territórios vulneráveis à violência e locais seguros. Enquanto é possível encontrar bairros nos quais os indicadores de desenvolvimento são elevados, vemos locais com todos os índices de qualidade de vida e de oportunidade abaixo do aceitável, no mesmo município.

Sendo assim, devemos admitir que as cidades são subdivididas em territórios de fato. Podemos chamá-los tecnicamente de territórios, porque podem ser identificados, analisados e governados segundo sua localização, sua população, sua história de ocupação, seus fluxos econômicos, suas conexões externas, sua infraestrutura, suas relações de vizinhança e sua participação nas decisões urbanísticas, orçamentárias e administrativas da cidade.

A população rica e branca de bairros nobres detém maior governabilidade sobre seu território e seu futuro do que os habitantes

negros pobres que vivem nos territórios periféricos, como favelas e palafitas.

É missão primordial do Estado prevenir e corrigir esses desequilíbrios urbanos decorrentes dos padrões concentradores normais da economia atual. É indispensável que as prefeituras disponham de um Plano de Desenvolvimento Territorial que enxergue e planeje a cidade como um organismo único, interdependente, que funciona em rede, integrado e sistêmico.

5. O QUE É O DIREITO À CIDADE?

Seja em Minneapolis contra o racismo, seja em Minsk por democracia, ou em Bogotá contra a letalidade policial, as pessoas fazem uso do espaço público, que lhes pertence, para expressarem seu desejo por qualidade de vida e liberdade.

Em seu livro *Cidades Rebeldes*, o geógrafo britânico David Harvey explica que “a cidade é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum.”

Por sua vez, às vésperas das manifestações de 1968 que tomaram conta das ruas europeias e contagiaram cidades em outros continentes, o sociólogo francês Henri Lefebvre definiu o Direito à Cidade como sendo “o direito de recriarmos a nós mesmos e a nossa cidade segundo nossos desejos”.

Na mesma direção, Harvey complementa que o Direito à Cidade é um direito de natureza coletiva e política, porque depende de um entendimento coletivo sobre que tipo de cidade se pretende ter e que tipo de pessoas se pretende ser.

Sendo assim, quando se associa o conceito de Direito à Cidade à premissa de que a insegurança nas cidades é influenciada pela condição de uso e de conservação dos espaços públicos, é inevitável refletirmos sobre quem, realmente, usufrui do direito ao espaço público.

Grosso modo, o espaço público é todo aquele que é ofertado à população pelo Estado. Portanto, deve ser projetado e usado em favor do bem comum. Para isso, nas palavras do geógrafo britânico, “os espaços públicos carecem de regulação do seu uso, para que sejam de direito efetivamente coletivo e igualitário”.

Porém, o ato de planejar e de gerenciar o espaço público determina o quanto este se torna, de fato, um bem comum, coletivo e “não mercantilizado”.

Se uma obra resulta de uma deliberação com a comunidade no âmbito de um plano urbano transparente, esse espaço público será um bem comum que respeita o Direito à Cidade e, assim, contribui para a segurança e a qualidade de vida de todos. Se essa praça (pública) atenderá aos interesses de valorização imobiliária do entorno, mantida cercada ou policiada com a intenção de afastar pessoas ‘indesejáveis’, como pobres, moradores de rua e mendigos, esse espaço público não será um bem comum.

Nesse caso, as tensões decorrentes da mercantilização do espaço público afetarão o tecido social local ao inviabilizar a moradia de baixa renda, os pequenos negócios e a circulação de diferentes tipos de pessoas, agravando o nível de insegurança da área.

David Harvey denuncia a hegemonia da ideia equivocada de que os investimentos públicos urbanos deveriam corresponder diretamente à capacidade de *geração de valor* dos beneficiados, o que justificaria o favorecimento injusto das áreas urbanas frequentadas pelos mais ricos, porque estes, em tese, produziram mais valor do que os pobres.

Na verdade, conforme escrito em *Cidades Rebeldes*, “a distinção entre espaços públicos e bens comuns urbanos é perigosamente porosa. Relaciona-se ao modo como os investimentos públicos são alocados para produzir algo que se assemelhe a um bem comum, mas que promove ganhos em valores patrimoniais privados privilegiados”.

As cidades existem para as pessoas. As pessoas são as cidades. Portanto, todas as pessoas, de maneira igualitária, são detentoras do Direito à Cidade. Então, podem e devem, sob a garantia do Estado, planejar e fazer uso do espaço público, enquanto bem comum, para expressarem suas liberdades políticas, econômicas, culturais e sociais.

6. A LINHA TÊNUE ENTRE A AÇÃO POLICIAL E O URBANISMO

O urbanismo vem ampliando seu significado e alcance para além de uma disciplina de especialização técnica da arquitetura, firmando-se como matéria social, enquanto prática de planejamento participativo e de governança democrática da vida urbana.

Nesse cenário, seja sob o prisma da segurança pública, seja pelo olhar do urbanismo, cresce a opinião de que, nas palavras de Melina Risso, Diretora do Instituto Igarapé, “o indivíduo e o território devem estar no centro das políticas públicas” (*Webinar Insper 02/09/2020*).

Por outro lado, a dureza com que o Estado pode atuar na segurança pública permanece no centro do debate sobre o modo de vida nas cidades. Vale reconhecer que não é fácil localizar exatamente a faixa de transição entre a ação policial e o estágio a partir do qual se torna possível o planejamento participativo da cidade.

Mesmo assim, os processos de pacificação urbana têm evoluído das operações de repressão violenta para modelos de segurança cidadã integrada. Afinal, não se pode transformar bairros em zonas de guerra, mas sim integrá-los às dinâmicas econômicas e sociais da cidade, por meio de planos de desenvolvimento urbano que reduzam as desigualdades territoriais.

Segundo o urbanista colombiano Gustavo Restrepo (*Webinar Insper 02/09/2020*), “não existe território violento, existem indivíduos atuando com violência”. Nesse cenário, há situações em que a ação repressiva é oportuna, mas chega também o momento em que o território abre suas portas para o diálogo público.

Para se formular um pacto cidadão entre a municipalidade e os diversos segmentos sociais da cidade é necessário que se possa escutar, com segurança, os representantes das comunidades, os empresários, os vereadores, os servidores públicos, os jovens, lideranças LGBT, mulheres etc.

O agente garantidor do cotidiano democrático é o Estado. Onde o poder público não está presente, poderes particulares ilegítimos ocupam seu lugar. Sendo assim, enquanto a criminalidade inibir o exercício da cidadania e da liberdade, deve-se lançar mão de medidas repressivas inteligentes.

Por exemplo, é impossível para uma prefeitura debater um plano de desenvolvimento urbano para a cidade em um bairro onde milícias ou quadrilhas constroem a liberdade de expressão. A política de segurança pública é um instrumento, a serviço da construção de um ambiente em que os cidadãos se expressem e convivam livremente.

É nesse ponto que a fronteira entre a ação policial e uma gestão pública participativa fica difusa. Se o objetivo é recuperar o espaço de

diálogo entre o Estado e as pessoas, é fundamental que as políticas de segurança construam pontes para esse diálogo. O principal ingrediente dessas pontes é a confiança que os cidadãos depositam nas Instituições.

Cada vez que as forças de segurança se excedem, violentando os cidadãos com os quais o poder público e a sociedade devem restabelecer pontes de confiança, o propósito de se construir uma cidade segura fica mais distante.

Inicialmente a atuação policial inteligente pode ter predominância, dependendo do nível de criminalidade local, até que se neutralizem as lideranças criminosas com influência territorial e se fragmentem as quadrilhas que impedem a vivência social e política dos cidadãos.

Ato contínuo, a operação policial pura tem que dar a vez à pactuação de objetivos com as pessoas do bairro. Só é possível consolidar a ocupação de um território com a participação da sociedade. É imprescindível, nesse estágio, a abertura imediata de um debate amplo com as lideranças populares formais e informais da comunidade, trazendo-as para dentro dos processos de planejamento urbano da cidade como um todo.

7. OS OLHOS DA RUA NO BALÉ DAS CALÇADAS

Em 1961, a jornalista americana Jane Jacobs publicou **Morte e Vida de Grandes Cidades** que, quase sessenta anos depois, ainda é leitura obrigatória nos diferentes campos dos estudos urbanos.

Jacobs entendia a cidade como um lugar que deve servir à segurança e à liberdade das pessoas. Questionava o planejamento urbano moderno por sua tentativa de enquadrar a dinâmica das cidades grandes em soluções assépticas, orientadas por objetivos logísticos e econômicos.

Nas palavras de Jacobs, “a primeira coisa que deve ficar clara é que a paz nas ruas não é mantida basicamente pela polícia, sem negar sua necessidade”. A autora manifestou seu fascínio contagiante pela exuberância do convívio nas ruas das grandes cidades, que ela traduziu como “o balé das boas calçadas urbanas”. Defendia que, “Um lugar perigoso é aquele em que as pessoas não se sentem seguras nas calçadas”.

Para Jane Jacobs, as calçadas não são apenas adornos emoldurando fachadas e ruas. É nas calçadas que a vida pública acontece no dia a dia. Pessoas usam as calçadas para se deslocarem para o trabalho e para a escola, mas principalmente para vivenciarem seus relacionamentos

sociais e se constituírem sujeitos da coletividade. Na percepção de Jane Jacobs, a segurança urbana é uma função fundamental das ruas e calçadas da cidade. Pôde observar que as ruas mais movimentadas eram menos violentas do que os locais monótonos, referindo-se nesse caso ao movimento permanente de pessoas nas calçadas e não ao fluxo impessoal de automóveis.

Jacobs enfrentou as “superstições e fantasias” da escola urbanista sobre segurança. Ao contrário do que ela propunha, para os urbanistas a segurança estaria em ruas sem movimento, sem gente, sem bares, sem crianças, sem os pequenos negócios, sem “desordem”.

O urbanismo oficial sugeria gramados vazios, avenidas largas, muros altos, grades, cercas vivas com espinhos, condomínios fechados com jardins internos, superquadras, “prédios de costas para a cidade” e outros equipamentos que acabam por transferir, das ruas para os espaços privados, a atribuição de manter a segurança urbana.

Jane Jacobs destacava a dinâmica da cidade, cuja essência está na complexidade dos usos das calçadas, com uma sucessão permanente e variada de olhos, que garante a manutenção da segurança e da liberdade. Chamava essa vigilância espontânea de **“olhos da rua”**, que seriam mais ativos e solidários na medida em que se desenvolve a confiança mútua que se constrói ao longo do tempo, assim como o pertencimento e a partilha, a partir dos frequentes e rápidos encontros nos espaços públicos, gerando comprometimento pessoal.

Testemunhou que nas calçadas e nos pequenos estabelecimentos circulavam as informações não só sobre eventos culturais e religiosos, mas também sobre a presença do tráfico de drogas, a iminência de brigas de gangues, as relações domésticas abusivas, os locais potencialmente perigosos, criando-se redes de solidariedade. Os olhos das ruas cuidam das crianças, das casas, dos idosos, das mulheres.

Para as comunidades mais pobres, as ruas e calçadas têm importância ainda maior no dia a dia, porque, além de abrigarem os negócios informais, o entretenimento e a maior parte da convivência social, as calçadas compensam, em parte, a falta de salas de estar, jardins e quintais nas moradias.

Ruas cegas tornam-se perigosas, como são as ruas com muros e grades, ou as ruas com calçadas estreitas e danificadas. Assim também são as ruas sem pequenos negócios, com quadras setorizadas que segregam pessoas e atividades.

O papel do urbanismo, segundo Jane Jacobs, é “encorajar as forças viáveis para a preservação da segurança e da civilidade, para se ter cidades capazes de diagnosticarem e administrarem seus problemas sociais”.

Sendo assim, defendia como solução para a insegurança a oferta de infraestrutura e serviços públicos que possibilitem e estimulem uma vida pública vigorosa, onde a convivência pacífica entre estranhos possa acontecer de forma digna e civilizada.

8. O DILEMA DE MEDELLÍN: REPRESSÃO OU PREVENÇÃO

A história da pacificação de Medellín, Colômbia, é contada sob dois pontos de vista que podem parecer contraditórios. Um deles narra os confrontos sangrentos entre as forças de segurança federais e o cartel do traficante Pablo Escobar. O outro fala dos investimentos municipais em urbanização e políticas sociais.

Provavelmente, não teria se livrado da dominação do narco terrorismo da década de 1980 apenas com urbanismo social. Do mesmo modo, não ganharia ares de ‘cidade de primeiro mundo’ apenas por meio de operações policiais.

Teria sido impossível sair de um índice anual de 381 homicídios/100 mil habitantes para razoáveis 23 homicídios/100 mil sem as ações da polícia e da Inteligência. A prefeitura de Medellín não teria conseguido debater um plano de desenvolvimento urbano em um bairro onde milícias ou quadrilhas impedem a livre expressão.

Foi preciso construir essas condições, em que o território consegue abrir suas portas para o diálogo seguro e democrático. Por isso, aquele Estado paralelo criminoso na Colômbia precisou ser desbaratado pelas forças de segurança a partir dos anos 1990.

No entanto, a fronteira entre a repressão e a prevenção é sutil e pode passar despercebida. No exemplo colombiano, a passagem aconteceu a partir do momento em que a violência do Estado equiparou-se à violência dos criminosos.

Desde o início dos anos 2000, o governo federal colombiano, a prefeitura e a sociedade pensam em conjunto e com transparência, focados na redução das desigualdades e na segurança cidadã de Medellín.

Na verdade, a incubadora da insegurança é a desigualdade social em qualquer país. Cada vez que um jovem preto pobre vira caso de polícia, a sociedade perde mais uma corrida contra o crime. Por isso, as políticas preventivas devem se dar em torno da redução das desigualdades em suas diversas dimensões.

Nesse ponto, vale reafirmar a importância das prefeituras. Afinal, é nas cidades que a vida acontece. E é papel da União apoiar a centralidade municipal na prevenção da insegurança e das ilegalidades.

O caso colombiano divide-se em três fases. A primeira, nos anos 90, representou a eliminação dos cartéis do tráfico de drogas. A segunda, abrange o combate às milícias ilegais que sucederam os cartéis. Nesse período intensificou-se também o enfrentamento às FARC, que em seus últimos anos viram no narcotráfico um meio de financiar suas ações militares.

Porém, a terceira fase, a partir de 2003, marcou o esforço conjunto da sociedade civil e da prefeitura de Medellín e Bogotá para requalificar os espaços e os serviços públicos, priorizando os bairros pobres. Com 2,5 milhões de habitantes, Medellín havia sido a cidade mais violenta do mundo, atingindo 381 homicídios por 100 mil habitantes por ano (atualmente são 11 homicídios / 100 mil hab.).

Nos anos 80 o desemprego e a desigualdade em Medellín somaram-se ao êxodo rural resultante de 20 anos de guerrilha e da extorsão imposta por traficantes aos camponeses. Os subúrbios tornaram-se terreno fértil para a consolidação de quadrilhas como o cartel de Medellín, chefiado por Pablo Escobar.

Morto em 1993 pela polícia colombiana, Escobar foi sucedido por milicianos paramilitares que assumiram os territórios e os negócios do cartel de Medellín. Com o nome pretensioso de Autodefesas Unificadas da Colômbia - AUC essas milícias, assim como acontece no Brasil, prosperaram com a cumplicidade de autoridades sob o disfarce de serem aliadas contra o crime.

Foram desmanteladas pelo governo em 2002, em combates urbanos questionáveis ordenados pelo Presidente Uribe no âmbito do Plano Colômbia norte-americano, como a Operação Orion realizada na favela Comuna 13. Em 2003, com o apoio social da prefeitura de Medellín, negociou-se a rendição e ressocialização de 3 mil milicianos e a prisão dos comandantes.

Contudo, o mais importante na pacificação de Medellín é a sequência de pactos de longo prazo, firmados entre a prefeitura e todos os estratos sociais, em torno de planos de investimentos públicos integrados. Essa etapa se inicia em 2003, quando a sociedade civil elegeu para prefeito uma terceira via política representada por Sérgio Fajardo, bem como seu sucessor Alonso Salazar em 2007. Para ilustrar a consistência dos pactos, leiamos um trecho de um recente Plano de Ordenamento Territorial de Medellín.

*El POT es un **pacto de ciudad**, con el que se teje una nueva piel para Medellín, mediante el cual se definirá su futuro en los ámbitos **económico, ambiental, urbanístico y social** para el periodo **2014-2027**. En este acuerdo ciudadano, se establecen **derechos y deberes** en el territorio para que todos podamos disfrutar una mejor ciudad.*

É essa vontade política que torna Medellín um caso exemplar. As intervenções urbanísticas por si não significariam nada se não fizessem parte de um “*pacto de ciudad*” com foco na segurança de todas as pessoas. Tampouco as ações militares trariam paz se estivessem descoladas das outras políticas multidisciplinares e da participação popular na sua concepção e na sua governança.

“De nada servem os valores se não existe uma oferta urbana que permita viver de acordo com eles”.

Alonso Salazar, ex-prefeito de Medellín.

Notam-se algumas semelhanças entre a Colômbia de 30 anos atrás e o Brasil de hoje: urbanização desordenada dos morros, desigualdade social, corrupção endêmica, narcotráfico, cumplicidade com as milícias, negligência com os espaços e os serviços públicos etc. No Rio de Janeiro, por exemplo, tentou-se implementar fragmentos do exemplo colombiano e da experiência militar brasileira obtida nas operações de paz da ONU no Haiti e no Congo. A invasão militar das favelas do Rio lembra a Operação Orion ocorrida em Medellín. O teleférico do Morro do Alemão funcionou por pouco tempo. A instalação das Unidades de Polícia Pacificadora dissociada de ações sociais e urbanísticas resultou em insucesso. Por fim, veio a onerosa e inócua Intervenção Federal na Segurança Pública carioca.

Medellín demonstra que é possível caminhar na direção certa. O ponto de partida, claro, é a decisão política, fundamentada em um “*acuerdo ciudadano*” de verdade.

9. O MITO DA POLÍTICA TOLERÂNCIA ZERO

Quando pensamos no processo de pacificação ocorrido em algumas cidades norte-americanas nos anos 90 do século XX, lembramos da estratégia municipal de segurança pública Tolerância Zero. Nos Estados Unidos as atribuições dos municípios na gestão da segurança são mais amplas e claras do que aquelas estabelecidas na Constituição Brasileira de 1988. As cidades americanas dispõem, por exemplo, de forças policiais municipais, enquanto no Brasil as polícias ostensivas e judiciárias estão subordinadas aos governos estaduais e ao Distrito Federal (exceto, no nosso caso, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal).

A política de Tolerância Zero considerava que pequenos delitos e incivildades deveriam ser punidos com rigor exemplar, para que se impedisse o surgimento de uma ambiência favorável à criminalidade e à desordem. Desse modo, supunha-se que os delinquentes iniciantes, os desordeiros e os indivíduos suspeitos deveriam ser retirados de circulação, antes que evoluíssem para a prática de crimes graves. Da mesma forma, a atitude policial e penal firme serviria como ação dissuasória contra os criminosos maduros e os baderneiros em geral.

A Tolerância Zero baseava-se no pensamento Lei e Ordem, que ganhou espaço entre as autoridades americanas conservadoras a partir dos anos 1980, garantindo-lhes popularidade nas pesquisas eleitorais. Segundo a filosofia Lei e Ordem, o Estado deveria agir com firmeza policial e rigor penal, ou seja, com base na repressão em massa e no encarceramento.

Por sua vez, o pensamento Lei e Ordem buscou fundamentação na Teoria das Janelas Quebradas, sistematizada por criminólogos da Escola de Chicago (*Broken Windows Theory*, Wilson e Kelling - 1982). A Teoria partia da hipótese de que ambientes abandonados pelo Estado estimulariam o surgimento de comportamentos delinquentes e de incivildades, começando por pequenos delitos e perturbações, que evoluiriam gradativamente para a criminalidade e a depredação em larga escala.

Em pouco tempo, a implementação da Tolerância Zero provocou sérias críticas de especialistas e a oposição de políticos progressistas americanos, assim como despertou fortes reações dos movimentos populares urbanos. Desconfiava-se, então, de que os prefeitos envolvidos estavam atuando com maior dureza contra minorias raciais, jovens pobres, sem-teto, prostitutas, mendigos, trabalhadores informais, bêbados e drogados.

Para isso, estariam fazendo uso do encarceramento massivo, ou da segregação espacial, dos grupos sociais inconvenientes. Uma marca da Tolerância Zero eram as humilhantes abordagens policiais denominadas *stop and frisk* (parar e revistar), normalmente realizadas contra jovens pobres, negros e latinos. Alguns analistas afirmam que nunca se agrediu, prendeu e matou tantos jovens negros nos Estados Unidos como ocorrido sob o exercício da Tolerância Zero.

Estudos demonstraram que a redução da criminalidade urbana naquela década não se deveu à Tolerância Zero, mas sim a diversos outros fatores como a recuperação econômica americana, que gerou novas ocupações para os jovens nas áreas de tecnologia, economia criativa, turismo e outros serviços. Na pasta da segurança pública, obteve-se resultados melhores com a chegada das novas tecnologias de informática aplicadas à segurança, a modernização dos protocolos de investigação e inteligência, a ampliação e requalificação do efetivo policial e a adoção de práticas de policiamento comunitário.

No Brasil, a Tolerância Zero tem presença recorrente no discurso eleitoral, com suas promessas de Lei e Ordem focadas na repressão violenta e no encarceramento massivo. No entanto, os resultados mostram-se decepcionantes, porque as cidades são sistemas sociais complexos nos quais a insegurança depende primeiramente das condições de uso e conservação dos espaços e serviços públicos que, por sua vez, só podem ser garantidas por projetos de cidade democráticos, multidisciplinares, integrados, transparentes e de longo prazo.

10. O MUNICÍPIO E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)

O SUSP foi criado em 2018 por meio da Lei 13.675 (Lei do SUSP) e teve sua implantação iniciada, na ocasião, pelo Ministério da Segurança Pública. Contudo, a maioria das prefeituras e câmaras municipais não conhece a amplitude das atribuições municipais na segurança urbana, disciplinadas pela Lei do SUSP.

A Lei 13.675 define segurança em sentido amplo, e no caso dos municípios, indo além da criação da Guarda Civil para vigilância de bens públicos. Para o SUSP, a segurança urbana ultrapassa o alcance da ação policial.

O SUSP confirma que a insegurança também depende da situação dos serviços e espaços públicos, e não só dos crimes consumados, propondo

instrumentos que sustentem a ação da prefeitura, desde as medidas preventivas e o urbanismo social até a ressocialização dos apenados.

Um bom começo para o prefeito é definir o pensamento da sua gestão para a segurança urbana. As abordagens mais atuais estão sugeridas na Lei do SUSP, ao tratar o tema de maneira integrada, envolvendo os diversos órgãos municipais, com foco na pacificação da convivência.

O SUSP prevê a replicação dos mecanismos de planejamento e governança nos níveis federal, estadual e municipal, facilitando a integração das ações e dos orçamentos. Para isso, a prefeitura deve formalizar sua Política Municipal de Segurança Urbana, submetendo-a à apreciação dos vereadores. Entre as atribuições municipais previstas na Lei do SUSP de 2018 destacam-se *“as ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando a redução da letalidade violenta, com ênfase nos grupos vulneráveis... a população jovem negra, as mulheres...”*. Recomenda ainda *“projetos com foco na cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais”*, como também, *“estudos e diagnósticos para a formulação e a avaliação de políticas públicas”*.

Cabe ainda ao prefeito e vereadores instituírem o Sistema Municipal de Segurança Urbana, podendo ser formado pelos órgãos e conselhos que atuam na segurança e prevenção em sua cidade, como: a Guarda Municipal, a Secretaria Municipal de Segurança, chefias locais das polícias (Civil, Militar, Federal, Rodoviária Federal e bombeiros), e também os órgãos municipais responsáveis pelas políticas sociais, infraestrutura, urbanismo, planejamento e defesa civil.

O SUSP recomenda criar o Conselho Municipal de Segurança Urbana, garantindo a participação social na elaboração e no acompanhamento da Política Municipal de Segurança Urbana. A composição do Conselho deve ser submetida à câmara de vereadores, sendo constituído por representantes das organizações da sociedade civil, dos profissionais da segurança urbana, da Defensoria Pública, do Ministério Público, da OAB e do Judiciário, tendo mandato de dois anos.

Por fim, a Lei do SUSP orienta que esses instrumentos legais sirvam à elaboração e gestão do Plano Municipal de Segurança Urbana, com vigência de 10 anos. O Plano Municipal, em conformidade com o Plano Nacional, é a bússola do município para obter recursos e gerenciar as atividades e metas da segurança urbana.

11. GESTÃO MUNICIPAL DA SEGURANÇA E GOVERNANÇA SOCIAL

Governos e agências internacionais têm adotado uma abordagem ampla da segurança, a exemplo do Banco de Desenvolvimento da América Latina: *“A insegurança é o resultado de um grande número de fatores... as condições socioeconômicas da população, a fragilidade das instituições e dos mecanismos de controle do Estado ou o efeito das normas sociais”* (CAF, 2015).

No Brasil, a atribuição coercitiva e judiciária da segurança é dos governos estaduais e, em menor grau, da União. Aos municípios cabem principalmente políticas preventivas transversais, como a promoção da cultura de paz, a resolução pacífica de conflitos, direitos humanos, gênero, direito à cidade, convivência, urbanismo social, geração de renda, primeira infância e outras.

Para isso, as prefeituras vêm adotando formas de gestão da segurança urbana que lhes possibilitem uma atuação integral e simultânea, mobilizando o poder público, setor privado e sociedade civil.

Inspirados em casos exitosos de outros países e em agências multilaterais, alguns municípios brasileiros começam a implementar modelos de gestão da segurança, baseados em fundamentos como governança participativa, decisão baseada em evidências estatísticas e científicas, enfoque territorial integrado, abordagem interdisciplinar e enfrentamento da desigualdade social.

Desse modo, busca-se identificar e agir sobre as fragilidades que tornam determinados grupos humanos e áreas da cidade mais vulneráveis aos padrões de ocorrência e reprodução da insegurança e da criminalidade.

Além da criação de uma secretaria de segurança ou da guarda municipal, as prefeituras podem lançar mão de mecanismos e instrumentos úteis para a gestão da segurança nas áreas urbanas.

Entre eles, a criação de um comitê interno permanente de segurança, coordenado pelo próprio prefeito, e composto pelas pastas municipais que tenham repercussão relevante sobre a segurança cidadã.

Ao mesmo tempo, é difícil prescindir de uma governança participativa formal para um tema tão complexo. A instalação de um conselho municipal de segurança cidadã cumpre esse papel, ao reunir regularmente não só órgãos de segurança e correlatos que atuam na cidade, como também representantes da academia, da sociedade e do setor privado.

Em cidades maiores, pode-se estimular a criação de miniconselhos de segurança cidadã nas comunidades, organizados pela secretaria de segurança e que se reportem ao conselho municipal de segurança.

A secretaria de segurança pode ainda dispor de um núcleo de produção, análise e debate de informações e estudos sobre a insegurança e a violência no município, acurando a interpretação das dinâmicas de vulnerabilidade dos diferentes grupos e territórios urbanos.

Sob o comando do prefeito, e coordenação executiva do secretário municipal, um bom modelo de gestão da segurança permitirá o engajamento dos diferentes órgãos municipais, e uma visão integral do mapa da insegurança na cidade, deixando resultados duradouros da política municipal de segurança.

Sabemos que a insegurança nas áreas urbanas depende de como as pessoas se sentem em relação ao espaço público. Se esses espaços transmitem insegurança, a cidade é insegura. Lugares inseguros afastam as pessoas em geral, da mesma forma que atraem atos delituosos.

Os prefeitos eleitos em 2024 vão encontrar inúmeras ferramentas de planejamento e gestão amplamente conhecidas dos executivos do setor privado e público. Instrumentos como ciclo PDCA, planejamento estratégico, oficinas de gestão, PMBOK, gestão por processos, gestão por resultados, mapa da estratégia, entre outros, estão facilmente ao alcance dos gestores locais.

Contudo, tais métodos de gestão são apenas meios para se realizar a tarefa de planejar as ações e de gerenciar os resultados municipais. Antes de adotar qualquer um deles, é preciso ter em mente pelo menos três aspectos importantes.

O primeiro é que a segurança é o pilar fundamental da qualidade de vida nas cidades. As pessoas precisam sentir-se seguras para que as cidades sejam seguras. E isso depende da utilidade e das condições do espaço público.

A segunda questão é que a cidade deve ser enxergada de cima, como um todo, como um organismo único, complexo e dinâmico. E, ao mesmo tempo, precisa ser vista de baixo, nas ruas, na escala do olhar humano, com a perspectiva de um pedestre que caminha, de dia ou à noite, por cada avenida e cada beco, de bairros ricos e das favelas.

O terceiro aspecto é a decisão política de atuar de maneira integrada, simultaneamente com todos os órgãos municipais, nos territórios urbanos

escolhidos, dando prioridade às áreas e aos grupos humanos mais vulneráveis à desigualdade social e à violência.

Atendidos esses requisitos, os municípios podem criar equipes com participantes de diferentes secretarias e escolher as ferramentas de gestão que melhor lhes convier para montar os mapas da insegurança e da desigualdade de suas cidades.

Contudo, o trabalho de planejar e gerenciar uma cidade, com foco na segurança, e de maneira territorial integrada, não é missão que se cumpra apenas com a participação de especialistas das prefeituras.

Se a ideia for cumprir o papel primordial de corrigir a desigualdade social, os prefeitos devem formalizar o envolvimento dos diversos segmentos sociais do município, para juntos planejarem e monitorarem a construção da cidade que se pretende ter para todos, sejam ricos ou pobres, das áreas nobres ou periféricas.

12. COMEÇANDO PELO DIAGNÓSTICO DA INSEGURANÇA

O primeiro passo a ser dado por um município que decide implementar uma política de segurança urbana é compreender com clareza a amplitude que envolve o assunto. Para isso, o ponto de partida para a implementação de uma Política Municipal de Segurança é fazer um diagnóstico da insegurança urbana, possibilitando um Plano de Segurança que previna ou corrija a vulnerabilidade de determinados grupos humanos e áreas da cidade.

As prefeituras podem encarar a tarefa da segurança fazendo uma pergunta inicial. Por que algumas áreas e algumas pessoas da minha cidade são mais afetadas pela insegurança e pela violência do que outras? O modo e a intensidade com que diferentes causas e ambiências se combinam em cada ponto do município é que vão produzir os inúmeros quadros da insegurança dentro de uma mesma cidade, que, por fim, potencializam a violência.

Ou seja, a violência não é a causa da insegurança. A falta de segurança é que favorece a violência em suas diversas modalidades, desde o crime organizado até a agressão doméstica.

Territórios em que o poder público permite a evolução do sentimento de insegurança na população acabam favorecendo a proliferação da criminalidade. São áreas da cidade onde os espaços e os bens públicos

estão degradados ou mesmo inexistem. Os locais em que a infraestrutura e os serviços estatais são de baixa qualidade contaminam as pessoas com uma sensação de abandono e de exclusão.

Diferentes especialistas e organizações constataam que em áreas onde a infraestrutura, os serviços e os espaços públicos são deficientes, a percepção de insegurança atribuída a esses fatores pelos moradores é maior do que o risco das ocorrências criminais.

Sendo assim, cabe às prefeituras e câmaras municipais providenciarem um diagnóstico e o monitoramento permanente das informações locais sobre todas as situações criminais e violentas nas diferentes áreas da cidade.

Isso significa conhecer os perfis socioeconômicos das vítimas e dos agressores, os locais e horários favoráveis ao crime, as modalidades de delitos, as condições dos espaços e das políticas públicas, e as dinâmicas econômicas e fundiárias de cada área da cidade.

13. QUAL É O PLANO?

A Lei 13.675/2018 instituiu no Brasil o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que recomenda a criação de Planos de Segurança Pública, nos níveis Federal, Estadual e Municipal. Como qualquer outro tipo de plano de trabalho, os Planos Municipais de Segurança Cidadã servem como bússola para a gestão da Política Municipal de Segurança, também prevista na Lei do SUSP.

É aconselhável que o Plano seja formulado e gerenciado sob a direção do próprio prefeito e supervisão do secretário municipal de segurança cidadã, com a colaboração técnica de outros órgãos municipais, de especialistas e da sociedade.

Em se tratando de insegurança e violência, a prefeitura obterá melhores resultados sempre que convergir o Plano Municipal de Segurança com as políticas sociais, de infraestrutura, planejamento urbano e de direitos humanos.

Desse modo, o prefeito atuará de maneira integral e simultânea sobre a insegurança e a desigualdade social, enfrentando ao mesmo tempo os fenômenos da criminalidade e seus padrões de reprodução.

Na verdade, quanto maior a cidade, melhor seria fragmentar o Plano Municipal em pequenos planos territoriais adequados às especificidades de cada comunidade e grupo populacional do município.

Cinco anos antes da Lei do SUSP, a cidade do Recife implementou o Pacto Pela Vida (Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência). Com a colaboração de cerca de 600 pessoas nas atividades de consulta e discussão, incorporou políticas e instrumentos multidisciplinares e interinstitucionais, como a resolução pacífica de conflitos, a promoção da cultura de paz, a instalação dos COMPAZ Centros Comunitários da Paz, a criação da Rede de Bibliotecas Pela Paz, entre outros.

Na América Latina é exemplar também o Plano da cidade colombiana de Medellín (*Plan Integral de Seguridad y Convivencia*) que, assim como no caso pernambucano, orienta os investimentos para a redução da insegurança em conjunto com as políticas de mitigação da desigualdade social, com foco nas comunidades e dos grupos humanos mais vulneráveis ao crime.

Como se pode ver, o principal desafio de um Plano Municipal de Segurança Cidadã está no seu ponto de partida. Ou seja, na diretriz fundamental que define seu foco: i) integralidade das ações das diversas secretarias; ii) prioridade nas comunidades e na população mais vulnerável.

Isso significa que o Plano Municipal de Segurança deve dar atenção especial aos programas e investimentos destinados aos jovens pobres, pessoas negras, às mulheres, primeira infância, naquelas comunidades em que os serviços e os espaços públicos encontram-se mais degradados ou inexistem.

14. O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Foi-se o tempo em que a função de um guarda municipal se resumia à vigilância de praças e prédios públicos ou à fiscalização do trânsito. Quem sabe, a interpretação ao pé da letra do próprio artigo 144 da Constituição Federal de 1988 tenha contribuído para essa interpretação restritiva, quando atribuiu aos municípios a “*criação de Guardas Civis, com o fim de proteger o patrimônio público municipal*”.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais (*Lei nº 13.022/14*) e o Sistema Único de Segurança Pública (*Lei nº 13.675/18*) avançaram nas competências das Guardas, conferindo-lhes importância especial, desde o policiamento preventivo até o planejamento e a gestão urbana em matéria de Segurança Pública.

Segundo a pesquisa acadêmica produzida pela policial portuguesa Catarina Carvalho (*Instituto de Ciências Policiais de Lisboa, 2015*), a

Segurança Urbana depende da “confiança que o cidadão deposita no espaço público, estabelecendo-se uma relação entre ambiente, comportamento humano e oportunidade criminal”.

É nesse contexto que se destaca o papel das Guardas Municipais, desde a identificação das causas espaciais, sociais e comportamentais da insegurança no meio urbano, até a proposição de formas de prevenção e mitigação. Atualmente, cerca de 1.300 cidades brasileiras (de um total de 5.568 municípios) possuem Guardas Civis Municipais.

A partir do contato rotineiro e cotidiano entre os guardas municipais e os cidadãos, é possível registrar informações sobre os espaços públicos degradados, iluminação deficiente, defeitos nas calçadas e ruas, acessibilidade, hábitos de idosos e crianças, acúmulo de lixo, vegetação excessiva, atividades delituosas, relações abusivas, conflitos de vizinhança, riscos de alagamentos e deslizamento, entre outras.

Nessa perspectiva, o currículo das Guardas passa a carecer de matérias do planejamento urbano, da avaliação do espaço público, dos fatores determinantes do sentimento de insegurança e do urbanismo social, entre outras.

Assim, as Guardas podem tornar-se especialistas, capazes de contribuir tecnicamente e operacionalmente para a formulação e a gestão de planos e estratégias integrados, com foco na Segurança. Desse modo, evoluem da condição de *sub-polícias* para um protagonismo na compreensão da geografia e das dinâmicas associadas à insegurança nas suas cidades.

15. MUDANÇA CLIMÁTICA, O NOVO DESAFIO

Para quem mora nas cidades, o tema do clima ainda remete a imagens distantes como geleiras derretendo e a extinção de pinguins, não se percebendo sua relação com o cotidiano urbano.

Nesse cenário, relembro Rafael D’Almeida e Leila Ferreira, “é inconcebível que a adaptação à mudança climática possa ser dirigida pelas forças de mercado ou por interesses específicos sem a coordenação do poder público” (*Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática*, 2011).

É inadiável incorporar a noção de *adaptações climáticas* ao debate municipal sobre a mudança do clima. Mesmo que o mundo interrompa hoje todas as atividades que degradam o meio ambiente, a mudança

climática e seus efeitos não cessam nem regridem de imediato, devido ao estoque acumulado de degradação ambiental.

D’Almeida e Ferreira ressaltam que “é impossível conceber um programa efetivo para adaptação climática sem um governo local competente e sensível àqueles que estão sob maior risco”.

Hoje, 60% da humanidade vive em áreas urbanas e cerca de 80% das cidades do mundo estão na costa oceânica ou perto de cursos de água doce. No Brasil, 85% das pessoas vivem em cidades, cujo crescimento caótico aprofunda desigualdades desde a distribuição de riqueza, rendimentos e oportunidades até a oferta de infraestrutura e serviços públicos.

Os municípios terão de correr se quiserem capacitar-se a tempo para o planejamento das adaptações climáticas urbanas. A gradual elevação do nível dos mares, apenas como exemplo, vai provocar um profundo reordenamento fundiário urbano, assim como inutilizará os sistemas de esgotos e de emissão submarina de dejetos, com efeitos imprevisíveis sobre setores econômicos como: imobiliário, turístico, transportes, seguros, pequenos negócios e construção civil.

As prefeituras vão se deparar com o aumento das migrações rurais. As áreas de risco e encostas ficarão mais instáveis e mais habitadas. A infraestrutura de comunicação, gás e energia elétrica precisará ser redesenhada.

É provável que aumente a exposição dos mais pobres à violência, além de se agravarem problemas como desemprego, moradia, mobilidade, acesso à água potável, esgotos, deslizamentos, elevação dos preços de bens e serviços, degradação de espaços públicos, entre outras sequelas.

Tudo isso reforça a necessidade de que a municipalidade inclua as adaptações climáticas entre os fatores estratégicos do planejamento das cidades, sob a ótica da segurança urbana.

16. O PREFEITO COMANDA A SEGURANÇA PÚBLICA

Os prefeitos brasileiros ainda não se reconhecem como comandantes da segurança urbana. Dos mais de 5 mil municípios brasileiros, nem a metade declara algum gasto com o tema, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

É oportuno que os prefeitos e vereadores atentem para que desde 2018 a Lei do SUSP orienta as prefeituras a formularem sua

Política Municipal de Segurança Pública, para prevenção e tratamento da insegurança, superando a limitação da Constituição de 1988 (que restringia as prefeituras à vigilância do patrimônio público).

A capital paulista tem mais habitantes do que a Bélgica e a população do Rio é maior do que a da Dinamarca (85% dos brasileiros vivem em cidades). Não é exagero pensar que um planejamento de segurança urbana eficiente mereça partir das prefeituras.

Não se trata aqui de quem manda nas operações policiais, nem nas investigações. Trata-se da estratégia de segurança integral da cidade, que deve fundamentar as diretrizes sociais, econômicas e urbanísticas do município.

3 – Sísifo e a Investigação Criminal Cibernética: Por que não Avançamos?

Sisiphus and Cyber Criminal Investigation: Why don't we Move Forward?

Emerson Wendt³

RESUMO

A pesquisa observa a perspectiva da produção legislativa brasileira em relação aos delitos no ciberespaço, partindo do referencial teórico bourdieuano de construção social da realidade pelos veículos de comunicação. Inicia com uma revisão teórica sobre o poder dos veículos de comunicação em produzir a realidade do mundo social, especialmente da insegurança no campo cibernético, para correlacionar a atuação do campo político, em especial do legislador brasileiro e sua atenção voltada à produção de normas voltadas ao campo penal. Após, o estudo realiza a observação da cronologia normativa brasileira em relação às condutas que comportem dano, risco e perigo no contexto da Internet, focando na *timeline* dos processos de normatização penal, na readaptação e atualização das normas, com alteração/inclusão de tipos penais. Finalmente, analisa criticamente e conclui pela tendência do legislador nacional na utilização da via penal como preferencial em detrimento de políticas públicas e procedimentos aptos à redução de danos no espaço cibernético, enfocando os necessários avanços no campo processual penal, em especial nos processos de cooperação penal internacional.

Palavras-chave: campo cibernético; campo jornalístico; construção social da realidade; crimes cibernéticos; internet.

ABSTRACT

The research observes the perspective of the Brazilian legislative production in relation to crimes in cyberspace, starting from Bourdieu's theoretical reference of social construction of reality by means of communication. It

³ Mestre e Doutor em Direito e Sociedade (PPGD Universidade La Salle Canoas-RS). Delegado de Polícia Civil no RS. Membro do Conselho Superior da Polícia Civil do RS (cadeira 2). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9475388941521093>.

begins with a theoretical review of the power of the media to produce the reality of the social world, especially insecurity in the cybernetic field, to correlate the performance of the political field, especially the Brazilian legislator and its attention to the production of norms aimed at the criminal field. Afterwards, the study observes the Brazilian normative chronology in relation to conducts that involve harm, risk and danger in the context of the Internet, focusing on the timeline of criminal standardization processes, on the readaptation and updating of norms, with alteration/inclusion of criminal types. Finally, it critically analyzes and concludes on the tendency of the national legislator to use the criminal route as preferential to the detriment of public policies and procedures capable of reducing damage in cyberspace, focusing on the necessary advances in the criminal procedural field, especially in criminal cooperation processes International.

Keywords: cyber field; journalistic field; social construction of reality; cyber crimes; internet.

1. INTRODUÇÃO

Uma das principais perguntas feitas/a responder nos últimos quinze anos é: a Internet é uma terra sem Lei no Brasil? Talvez não devesse ser essa a pergunta e sim “como é a produção legislativa criminal no Brasil sob a influência da mídia no Poder Legislativo brasileiro”?

As críticas e a tendência apontados pela mídia é de que o Brasil remanesca com várias lacunas normativas, tanto do ponto de vista dos direitos e deveres de usuários e provedores, quanto do ponto de vista penal, sem mencionar os aspectos eleitorais e procedimentais, estes importantes no auxílio à polícia investigativa, à polícia judiciária e a todo sistema de persecução penal, incluindo o Ministério Público e o Judiciário.

Não há pretensão de responder por completo esses questionamentos, mas de analisar, pela metodologia de linha do tempo, da *timeline* do direito legislado e normatizado no Brasil em relação à Internet e à lógica binária da rede (bits e bytes). Há, portanto, necessidade de referir vários marcos normativos diversos e, eventualmente, informar sobre leis e projetos, destacando a atuação da imprensa no processo de produção de determinadas realidades no campo cibernético, realidades essas levadas em conta no campo político.

A Internet se tornou comercial no Brasil a partir de meados dos anos 1990, sendo criado o Comitê Gestor da Internet em 1995 através de uma Portaria Interministerial, convertida em Decreto no ano de 2003. Alguns textos normativos produzidos neste período não consideraram/

abrangeram a regulamentação normativa da Internet, em nenhum dos subcampos do Direito. Esse período, assim, não tinha a influência dos novos meios de comunicação, derivados da rede mundial de computadores por meio da utilização de mídias sociais e proliferação de conteúdos para além do campo 'tradicional' jornalístico, e, portanto, ao mesmo tempo que transformando a comunicação dos fatos estabelecendo novos rumos, novos sentidos à produção e reprodução do mundo social.

Nesse passo que o presente texto procura analisar, a partir da teoria dos campos de Bourdieu (1996), como a mídia e seus novos correspondentes digitais constroem uma realidade sobre os crimes cibernéticos no Brasil e, a partir daí, num segundo momento, avaliar a atenção primordial dada pelo legislador brasileiro ao campo penal, com a produção de normas criadoras ou redefinidoras de novos tipos ou de ampliação de sanções aos infratores das normas definidoras de tipos penais incriminadores. Ao final, pretende-se analisar os avanços (atuais e necessários) no campo processual penal, considerando a universalidade da Internet.

Para tanto, utilizar-se-á a metodologia de revisão bibliográfica e documental (normativa) e, pelo método dialético, uma análise crítica do contexto geral da produção de normas penais e processuais relativas à seara cibernética no Brasil.

Para correlacionar o tema da redundância, tanto da prática legislativa quanto da prática investigativa, utilizar-se-á da metáfora do *mito de Sísifo*, que é um personagem da mitologia grega, conhecido por sua sentença que era carregar uma pedra até o alto de uma montanha, porém, antes de atingir seu ápice, cairia e voltaria ao seu início, representando o fracasso de Sísifo na sua missão e na necessidade de retomá-la, constantemente (CAMUS, 2018).

2. A MÍDIA E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA REALIDADE EM RELAÇÃO AOS CRIMES EM AMBIENTE CIBERNÉTICO

Não há como não levar em conta que os meios de comunicação são mediadores simbólicos, isto é, são mecanismos de produção de representações do real, uma vez que as notícias, enquanto um ato de linguagem, transmitem determinados significados, contribuindo para a construção social da realidade. Admite-se, na literatura especializada, que a mídia adquiriu papel central na construção de representações do real e, assim, na articulação das significações dominantes nos vários setores

de nossa sociedade (Augsten; Wendt, 2021). Aliás, “Não existem mais palavras inocentes”, segundo Bourdieu (1996, p. 27).

É, desde já, oportuno considerar que, na práxis jornalística, essa construção acontece a partir de diferentes mecanismos e rotinas de produção, desde a organização temática dos textos no jornal, do enfoque televisivo, a seleção de palavras, a escolha dos assuntos em destaques, a definição das fontes, a utilização de releases ou as divulgações oficiais, entre outros. Aqui, é importante abrir um parêntese: a linha editorial e os patrocinadores/apoiadores do veículo de comunicação tendem a “orientar” o caminho das publicações (Augsten; Wendt, 2021).

O ponto de partida das reflexões desta pesquisa sobre a construção social da realidade, a partir das representações formadas pela reprodução de notícias sobre a insegurança virtual e sobre a cibercriminalidade por veículos de comunicação, encontra respaldo teórico-prático na Teoria dos Campos e no conceito de *habitus*, postulados por Pierre Bourdieu (1966).

Bourdieu (1996) afirma que o poder das palavras reside na legitimidade e na autorização, que o sociólogo chama de *atos de autoridade*, que o porta-voz tem em relação a outros atores sociais. Este poder conferido está diretamente relacionado ao capital simbólico, seja de um indivíduo, de uma instituição ou de um setor da sociedade, como igrejas, veículos de comunicação, sindicatos, grupos organizados, entre outros. Desta forma, “um enunciado performativo está condenado ao fracasso quando pronunciado por alguém que não disponha do ‘poder’ de pronunciá-lo” (Bourdieu, 1996, p. 89).

O autor explica que o sucesso de um *ato de autoridade* está subordinado a um conjunto de condições que compõem os rituais sociais, sobretudo, as propriedades do discurso, daquele que o pronuncia e as propriedades da instituição que o autoriza a pronunciá-lo. Portanto, não basta que um enunciado seja compreendido, é preciso que ele seja reconhecido. E, segundo Bourdieu (1997), em seu estudo sobre a televisão, o campo jornalístico tem seu nicho específico de composição e de luta entre os agentes de campo:

Os jornalistas - seria preciso dizer o campo jornalístico - devem sua importância no mundo social ao fato de que detêm um monopólio real sobre os instrumentos de produção e de difusão em grande escala da informação, e, através desses instrumentos, sobre o acesso dos simples cidadãos, mas também dos produtores culturais, cientistas, artistas, escritores, ao que se chama por vezes de “espaço público”, isto é, à grande difusão. (Bourdieu, 1997, p. 65).

E o próprio autor alerta que há “que se levar em conta o conjunto de relações de força objetivas que constituem a estrutura do campo” (Bourdieu, 1997, p. 56), no caso, o “campo jornalístico”, que possui, por se distinguir dos demais campos, leis próprias com base na sua posição no mundo global e “pelas atrações e repulsões que sofre por parte de outros campos” (Bourdieu, 1997, p. 55) ou microcampos, dentre os quais os campos econômico e o da política, ambos interacionistas no contexto da exploração e do reflexo dela em relação à cibersegurança e os riscos inerentes à utilização da Internet. As *relações de concorrência* e as *relações de convivência* entre os diferentes campos e, também, com os jornalistas especialistas da área tecnológica, faz com que os enunciados sejam explorados de acordo com a *conveniência de divulgação do tema*.

Em relação à natureza social dos enunciados, da fala e da língua, Orlandi (1983) reitera ser indissolivelmente vinculada às estruturas sociais e culturais (no caso, também tecnológicas). Nesta vertente, nas proposições teóricas e práticas de Bakhtin (1995), compreende-se que a *linguagem* ultrapassa os limites de um sistema de regras e passa a ser um *elemento de construção social*, revelando-se como um produto da interação das forças sociais, a palavra se torna uma arena de conflitos, de valores sociais, de relações de poder, de dominação e de resistência.

Na esteira desse entendimento, Brait (2005) reforça que o estilo de um veículo de comunicação é sempre estabelecido através das escolhas verbo-visuais realizadas para informar, bem como da relação que o veículo de comunicação quer manter com seu público-alvo. O conjunto de palavras utilizado indica uma forma de fazer notícia, ou seja, que ultrapassa os acontecimentos e reitera para o público “uma determinada posição diante dos fatos. Isso não acontece por meio de comentários diretos em relação aos acontecimentos, mas pela entonação dada pela forma, pelo projeto gráfico” (Brait, 2005, p. 86). O texto (a fala) jornalístico(a) não apresenta apenas o acontecimento em si, ele repercute um determinado discurso e uma posição ideológica diante dos fatos. Como ressalta Brait (2005), isso acontece devido às escolhas das palavras, das imagens, da construção da frase, da escolha dos sujeitos da narrativa, pela ordem enunciativa dessas pessoas, pelo destaque de alguns atores sociais e o consequente silenciamento de outros. Bourdieu (1997, p. 44) ressalta e alerta que “revelamos então imensamente mais do que podemos controlar”.

A partir dos autores supracitados, é possível compreender que, no caso da esfera jornalística, *os enunciados revelam mais que o fato noticioso*. Indicam, sobretudo, uma construção discursiva que oferece

determinado sentido ao que se quer dizer, contribuindo na *construção social da realidade* e sua consequente reprodução (Augsten; Wendt, 2021)⁴ Para Bourdieu (1996), uma das consequências disso é a luta pelo monopólio do poder de fazer ver e de fazer crer, de impor uma definição do mundo social⁵ e de uma apropriação das narrativas, sobretudo, nos veículos de comunicação.

Ao fazer mirada para as teorias da mídia, para os paradigmas sobre os efeitos midiáticos e para as tendências atuais da *communication research*, dois temas dominam o campo da comunicação. De um lado, a questão dos efeitos da mídia e, de outro, o problema de como estes constroem a realidade social (Wolf, 2008). De acordo com o autor, nas mudanças teóricas e conceituais sobre os efeitos dos *media*, conquistou-se a consciência de que o comportamento das pessoas não é influenciado diretamente pelo conteúdo midiático, mas sim, tendem a influenciar o modo como os indivíduos organizam a imagem do ambiente a longo prazo. Aduz o mesmo autor que, entre as evoluções nas pesquisas sobre os efeitos dos *mass media* está o tipo de efeito,

que não mais concerne às atitudes, aos valores, aos comportamentos do destinatário, mas é um efeito cognitivo sobre os sistemas de conhecimentos que o indivíduo assume e estrutura com estabilidade, devido ao seu consumo de comunicações de massa (Wolf, 2008, p. 138).

Outro ponto destacado é que não se fala mais em efeitos pontuais em relação à exposição a cada mensagem, mas em *efeitos cumulativos*, o que ressalta a característica processual da comunicação. Sobre os efeitos cumulativos, Wolf (2008, p. 141) destaca que

A passagem dos “efeitos limitados” aos “efeitos cumulativos” implica o abandono do modelo transmissivo da comunicação por um modelo centrado no processo de significação. É a partir desse ponto de vista que a mídia

⁴Segundo Bourdieu (2004, p. 156-7), “A construção social da realidade é fundada em *theorien* (do grego *ver*), ou seja, visões sobre a realidade e sobre a percepção da realidade, tal qual é a visão marxista, a visão sociológica etc.”

⁵Em outro estudo, Bourdieu (2008) aborda que o mundo social, sob a ótica de visão cibernética ou semiológica passa pela análise das relações de força simbólica, das relações de sentido e das relações de comunicação: “os agentes sociais constroem o mundo social através de estruturas cognitivas [...] suscetíveis de serem aplicadas a todas as coisas do mundo e, em particular, às estruturas sociais.” (Bourdieu, 2008, p. 115). Essas estruturas cognitivas são, então, historicamente construídas em grupos e sociedades e delas derivam um conformismo moral e um conformismo lógico (Émile Durkheim): “um acordo tácito, pré-reflexivo, imediato, sobre o sentido do mundo, que é o fundamento da experiência do mundo como ‘mundo do senso comum’”. (Bourdieu, 2008, p. 115).

desempenha uma função de construção da realidade. A influência da mídia é postulada, uma vez que esses efeitos nos ajudam a “estruturar a imagem da realidade social, durante o longo período, a organizar novos elementos dessa imagem, a formar novas opiniões e crenças” (Roberts, 1972, p. 377 *apud* Wolf, 2008, p. 141).

Em relação às novas pesquisas sobre os efeitos da mídia e à construção social da realidade, destaca-se a teoria do *newsmaking* e a hipótese da *agenda-setting*. Ambas proporcionam aos pesquisadores um aporte teórico para a estruturação de um caminho crítico e analítico, possibilitando uma melhor compreensão do tema aqui proposto, do objeto em análise e dos resultados aferidos.

A teoria do *newsmaking* se apropria das práticas unificadas na produção de notícias, uma vez que, diante da eventualidade e da profusão de acontecimentos públicos passíveis de divulgação, os veículos de comunicação necessitam determinar um planejamento produtivo a partir de certas rotinas, processos e práticas (*habitus*) concretizadas para tal (Wolf, 2008). Entre as hipóteses do *newsmaking* está o entendimento de que as notícias não refletem a realidade, mas ajudam a construí-la. E entre os elementos fundamentais de estruturação da teoria estão, de acordo com Wolf (2008), a noticiabilidade (valores-notícia), constrangimentos organizacionais, construção da audiência e rotinas de produção. Alia-se a esse contexto as já referidas “linhas editoriais”, a concorrência e a necessidade de dar o furo jornalístico antes de qualquer outro veículo.

Alude o mesmo autor que a noticiabilidade, que é o que importa para a compreensão deste estudo, é o conjunto de elementos através dos quais um veículo de comunicação controla e gere a quantidade de acontecimentos, dentre os quais são selecionados alguns fatos para produzir as notícias. A partir desses critérios de escolha surgem os valores-notícia. Nesse contexto, é justificável compreender quais acontecimentos são relevantes para serem incluídos na rotina de produção de um veículo de comunicação (Augsten; Wendt, 2021).

Já a hipótese da *agenda-setting*, idealizada por Maxwell McCombs e Donald L. Shaw, instiga a pensar que os meios de comunicação de massa podem pautar a sociedade sobre determinados assuntos, especialmente por meio do fluxo contínuo e ampla repercussão de informações (Shaw, 1979). A pandemia do coronavírus levou ao extremo essa hipótese, centro o centro de atenção da mídia, divulgando todo o contexto relacionado, inclusive a falta de segurança no ambiente cibernético e a proliferação de crimes cibernéticos (Tondo, 2021).

A *agenda-setting* não sustenta que a mídia tenta persuadir o seu público, mas que apresenta a ele uma lista de fatos a respeito dos quais se pode ter uma opinião e discutir (Wolf, 2008). No dizer de Budó (2008), pela sociologia dos emissores, considerado a hipótese da *agenda-setting*, os *mass media* não conseguem produzir efeitos diretos no sentido de determinar a ação e pensamento das pessoas, mas sim de direcionar os assuntos sobre os quais eles o farão.

Portanto, como consequência, o público seria consciente ou ignorante sobre determinados assuntos, enfatizando e negligenciando determinados fatos e acontecimentos sociais (Augsten; Wendt, 2021). Em síntese, segundo Wolf (2008), a hipótese defende que *a imprensa pode não dizer às pessoas o que e como pensar, mas é capaz determinar sobre quais temas pensar*, visto a visibilidade e a exposição de determinados assuntos na esfera midiática, contribuindo na construção da imagem de instituições, pessoas e de demais atores sociais.

Contextualizando a teoria da construção social da realidade, esboçada anteriormente, para o cenário da pandemia e a exploração do aumento dos casos de crimes praticados no contexto da Internet, verifica-se uma interação dos campos jornalístico, cibernético e político, gerando acréscimo normativo no campo do direito. Veja-se uma linha do tempo, em *quatro atos*, dada como exemplo:

- 1 – No ano de 2020 várias notícias são veiculadas com os enfoques de aumento da criminalidade cibernética. Foram selecionadas 7 notícias, a partir de abril de 2020: “PF alerta para aumento nos crimes cibernéticos durante a pandemia” (PF Alerta, 2020); “Criminosos aproveitam pandemia de Covid-19 para aplicar golpes virtuais” (Colucci, 2020); “Cibercrime: ataques no Brasil aumentam mais de 300% com a pandemia” (Rolfini, 2020); “Interpol alerta para crescimento de crimes virtuais durante a pandemia” (Vitta, 2020); “A pandemia de cibercrime: por que os ataques de ransomware estão disparando?” (Santino, 2020); “País tem aumento de crimes virtuais durante a pandemia” (Imenes, 2020); “Prejuízo global do cibercrime passa de US\$ 1 trilhão, diz McAfee” (Arbulu, 2020). Esta última notícia foi veiculada no dia 07/12/2020, quando proposto o PL referido no tópico seguinte;
- 2 – No final de 2020 (07/12/2020), o PL 4554/2020 é proposto na Câmara dos Deputados, objetivando a alterar

o Código Penal, para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela

internet; e o Código de Processo Penal, para prever a competência dos crimes cometidos pela internet ou de forma eletrônica pelo lugar de domicílio ou residência da vítima. (Câmara, 2020).

- 3 – Após a proposta de lei e no decorrer do primeiro semestre de 2021, várias outras notícias são divulgadas pelos veículos de âmbito nacional sobre o aumento da criminalidade no ambiente cibernético: “Brasil figura como um dos países com mais ameaças cibernéticas do mundo em 2020” (Brasil Figura, 2020); “Ameaças cibernéticas crescem 394% durante a pandemia” (Mansur, 2021); “Com 17.843 ocorrências, crimes cometidos pela internet sobem 87,1% em 2020” (Diogo, 2021); “Estelionato na internet cresceu mais de 1.200% no DF durante pandemia” (Carone, 2021); “Crimes cibernéticos contra mulheres aumentam durante pandemia” (Crimes Cibernéticos, 2021); “Crimes digitais têm forte alta em vários estados; saiba como prevenir” (Goussinsky, 2021); “A pandemia de golpes digitais no Brasil” (Tondo, 2021).
- 4 – No final de maio de 2021 é sancionada a Lei 14.155/2021, incrementando tipos e penas no Código Penal e modificando a competência no Código de Processo Penal:

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela internet; e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para definir a competência em modalidades de estelionato. (Brasil, 2021b).

Com a alteração legislativa, com trâmite célere nas duas casas legislativas – 5 meses –, produziu-se:

- 1 – em relação ao art. 154-A do Código Penal:
 - modificação da redação do caput, ampliando a incidência do tipo penal;
 - majoração da pena do crime na sua forma básica (caput do art. 154-A);
 - majoração dos limites da causa de aumento de pena do § 2º;
 - majoração da pena da qualificadora do § 3º.
- 2 – em relação ao crime de furto, art. 155 do Código Penal:
 - inserção do § 4º-B, prevendo a qualificadora de furto mediante fraude cometido por meio de dispositivo eletrônico ou informático, e;

- acréscimo do § 4º-C, com duas causas de aumento de pena relacionadas com o § 4º-B.

3 – em relação ao crime de estelionato, art. 171 do Código Penal:

- inserção do § 2º-A, prevendo a qualificadora do estelionato mediante fraude eletrônica;
- acréscimo do § 2º-B, com uma causa de aumento de pena relacionada com o § 2º-A;
- modificação da redação da causa de aumento de pena do § 4º.

Assim, contextualizada a revisão teórica com exemplificação do processo de construção social da mídia e a interconexão produzida com o campo político/legislativo, parte-se para a análise mais detalhada do campo penal, focando no recorte da linha do tempo da legislação produzida e com base na evolução do campo cibernético.

3. A ATENÇÃO PRIMORDIAL AO CAMPO PENAL: A RESPOSTA LEGISLATIVA

Ab initio, ponderou-se que a Internet, por ter se tornado comercial no Brasil a partir de meados dos anos 1990, teve seu Comitê Gestor da Internet criado em 1995, por meio de uma Portaria Interministerial, convertida em Decreto no ano de 2003. Porém, verifica-se que mesmo antes disso o legislador já havia sido guindado a legislar sobre softwares. Então, a linha do tempo normativo sobre a informática começa, especificamente, em 1987, um ano antes da Constituição Federal brasileira, com a Lei de Software (Lei 7.646/1987), substituída 11 anos depois pela Lei de Programa de Computador (Lei 9.609/1998).

No entanto, leis criadas nos anos 1980, como a Lei Antirracismo (Lei 7.716/1989), Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) e Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), não previram nada específico em relação à computação e seu código binário. Nos anos posteriores, entretanto, passaram a sofrer mutações em razão da evolução tecnológico-digital.

A legislação relativa à criminalização e promoção da igualdade racial teve, neste período, vários acréscimos, sendo dois relativos às medidas de redução de danos cibernéticos:

- Lei 12.288/2010⁶, o Estatuto da Igualdade Racial, que acrescentou o inciso III no § 3º do art. 20 da Lei nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, dando ao juiz a possibilidade de determinar, “ouvido o Ministério Público ou a pedido deste, ainda antes do inquérito policial, sob pena de desobediência”, a “interdição das respectivas mensagens ou páginas de informação na rede mundial de computadores”.
- Lei 12.735/2012⁷, que deu nova redação ao inciso II no § 3º do art. 20 da Lei nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, dando ao juiz a possibilidade de determinar, “ouvido o Ministério Público ou a pedido deste, ainda antes do inquérito policial, sob pena de desobediência”, a “cessação das respectivas transmissões radiofônicas, televisivas, eletrônicas ou da publicação por qualquer meio”;
- Lei nº 14.532/2023⁸, que inseriu (a) inseriu o Art. 2º-A, prevendo a conduta de “Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional.”; (b) alterou redação do Art. 20, que trata da prática, indução ou incitação à discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, estabelecendo uma pena maior quando “qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido por intermédio dos meios de comunicação social, de publicação em redes sociais, da rede mundial de computadores ou de publicação de qualquer natureza”; ainda, (c) a mesma pena maior, de dois a cinco anos, pode ser aplicada quando, conforme definido na redação do § 2º-A do Art. 20, qualquer dos crimes previstos no artigo forem cometidos no contexto de atividades esportivas, religiosas, artísticas ou culturais destinadas ao público.

⁶ O Estatuto da Igualdade Racial teve sua origem no PLS 213/2003, passando pela Câmara dos Deputados sob o PL 6264/2005, voltando ao Senado Federal para análise do substitutivo aprovado pelos deputados.

⁷ A Lei 12.735/2012 foi o que ‘restou’ do PL 84/1999, denominado ‘Projeto de Lei Azeredo’ e considerado o AI-5 Digital (Wendt, 2017). O PL ficou em discussão por 4 anos na Câmara dos Deputados e 9 anos no Senado Federal, sob o PLC 89/2003.

⁸ A Lei 14.532/2023 derivou do PL 4566/2021 (nº Anterior: PL 1749/2015), ou seja, uma discussão já ativa há pelo menos sete anos.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), 13 anos após sua edição, em 2003, a regulamentação do comércio eletrônico através do Decreto 7.962/2013.

A Lei de proteção à criança e ao adolescente, o ECA, por sua vez, especificamente em relação à Internet e possíveis efeitos, teve dois acréscimos, um na seara penal e outro na procedimental:

- Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008, que teve por objetivo “aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet”, alterando os arts. 240 e 241 e acrescentando outros cinco artigos⁹;
- Lei nº 13.441, de 8 de maio de 2017, que também alterou o ECA, para “prever a infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente”, acrescentando uma nova Seção à Lei e cinco artigos, disciplinando a infiltração de agentes policiais na Internet visando ao enfrentamento dos delitos praticados em desfavor de crianças e adolescentes¹⁰.

No campo da proteção de dados e informações, pessoais e institucionais, depositados/armazenados em bancos de dados da administração pública (federal, estadual e municipal, direta e indireta), em 1999, o Governo brasileiro encaminhou à Câmara dos Deputados um projeto prevendo a criminalização de várias condutas que, segundo o texto, visavam a dar proteção jurídico-penal aos bancos de dados referidos. O PL 933/1999 teve *start* em maio de 1999 e regime de urgência na tramitação, sendo aprovado no mesmo ano e no ano seguinte seguindo ao Senado Federal (PLC 23/2000). Em julho de 2000, ou seja, 1 ano e 2 meses após a apresentação da proposta, estava aprovada a modificação no Código Penal e a inserção de 4 novos tipos penais e o incremento em vários outros. O objetivo principal, segundo a ementa do PLC no Senado Federal, era a “tipificação de condutas que constituem crimes contra a

⁹ A Lei 11.829/2008 é oriunda do PL 3773/2008 e do PLS 250/2008.

¹⁰ A Lei 13.441/2017 é oriunda do PLS 100/2010 e do PL 1404/2011.

Previdência Social”, surgindo então, no Código Penal, os Arts. 168-A e 337-A, de apropriação indébita e sonegação previdenciária. Além disso, outros tipos penais foram integrados.

De destaque para o presente estudo são quatro tipos penais “gerados” e incorporados ao Código Penal e que são relativos aos bancos de dados dos serviços públicos, diretos ou delegados, no Brasil, a referir:

- Inserção de dados falsos em sistema de informações: poder-se-ia denominar o Art. 313-A de “corrupção eletrônica”, pois que visa a punir o agente público que obtém vantagem indevida ou que queira causar dano a outra pessoa com a prática de (a) inserção ou (b) facilitação da inserção de dados falsos, (c) alteração ou (d) exclusão indevida de dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública. A proteção à integridade de dados pessoais, de todos os brasileiros, constantes em bancos de dados públicos, é clara, punindo o agente público que vise a inserção, alteração ou exclusão de dados ou informações com objetivos ilícitos¹¹.
- Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações: o Art. 313-B inseriu uma proteção genérica quanto aos dados e informações dos bancos de dados e sistemas públicos, porquanto a modificação ou alteração deles ou de programa de informática, sem autorização ou solicitação, pode levar à punição do funcionário público¹², tendo, também, um acréscimo de pena no caso de resultar em dano para o cidadão ou para a Administração Pública.
- Divulgação, sem justa causa, de informações sigilosas ou reservadas: a divulgação de segredo já era um tipo penal integrado ao Capítulo dos Crimes Contra a Inviolabilidade dos Segredos do

¹¹ Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

¹² Art. 313-B. Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. As penas são aumentadas de um terço até a metade se da modificação ou alteração resulta dano para a Administração Pública ou para o administrado

Código Penal, aplicável especialmente ao ambiente corporativo e mediante o interesse da vítima, ou seja, do “dono do segredo”. A Lei 9.983/2000 inseriu no Art. 153 o §1-A¹³, instituindo como crime a violação de segredo constante em bancos de dados públicos e que são consideradas informações sigilosas ou reservadas, estipulando que no caso de dano à Administração Pública (não fala em “administrado” ou cidadão) a ação penal é pública incondicionada. Esta previsão, pelo contexto e pelo que visa a proteger, poderia estar nos Crimes Contra a Administração Pública, especialmente nos relativos à violação do sigilo funcional.

- Fornecimento e empréstimo de senha: a condição de funcionário/servidor público lhe “empresta” o dever de zelar no trato dos dados e bens públicos e, qualquer violação de sigilo funcional pode redundar em processos civil, criminal e administrativo. A Lei 9.983/2000 inseriu no §1º do Art. 325 do Código Penal (Violação do Sigilo Funcional) a tipificação para quem (a) permitir ou facilitar, “mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública” e para quem (b) utilizar, indevidamente, o acesso restrito.

A proteção penal proposta com a Lei 9.983/2000 visou a contemplar vários verbos e condutas que são violadoras dos dados dos cidadãos, ora contingenciando a proteção dos mesmos, ora a proteção dos próprios dados e incentivando a reserva de informação sobre eles.

Nessa seara penal, quatro outros pontos de destaque na última década:

- 1º) Invasão de dispositivo informático: Lei 12.737/2012, a chamada Lei Carolina Dieckmann, uma atriz brasileira vítima de vazamento de fotos íntimas, os nudes, incrementou a legislação penal com um dispositivo completo e dois acréscimos em outros dispositivos:
 - a) Invasão de dispositivo informático: a tipificação do Art. 154-A, do Código Penal, previu a prática delitiva no caso de (a)

¹³ § 1o-A. Divulgar, sem justa causa, informações sigilosas ou reservadas, assim definidas em lei, contidas ou não nos sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 2o Quando resultar prejuízo para a Administração Pública, a ação penal será incondicionada.

invasão a dispositivos informáticos (de uso alheio) e (b) a instalação de vulnerabilidades. Em todos os casos, o delito ocorre quando não há o consentimento do possuidor dos dispositivos de informática ou telemática, havendo acesso indevido e forçado para obtenção, adulteração ou exclusão de dados, sendo o mais comum a obtenção do dado/informação¹⁴. O delito foi modificado em 2021, com a Lei 14.155/2021, que alterou o tipo principal e redefiniu, conforme visto no tópico anterior, as penas para os casos específicos, como nos casos de a invasão resultar na obtenção de “conteúdo de comunicações eletrônicas privadas, segredos comerciais ou industriais, informações sigilosas, assim definidas em lei, ou o controle remoto não autorizado do dispositivo invadido”. O lógico, para o legislador, é de que quanto mais íntimos ou privados os dados, maior seria a proteção penal e maior a punibilidade, incrementada em 2021.

¹⁴ Art. 154-A. Invadir dispositivo informático de uso alheio, conectado ou não à rede de computadores, com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do usuário do dispositivo ou de instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita: (Redação dada pela Lei nº 14.155, de 2021)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 14.155, de 2021)

§ 1º Na mesma pena incorre quem produz, oferece, distribui, vende ou difunde dispositivo ou programa de computador com o intuito de permitir a prática da conduta definida no caput. (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012)

§ 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se da invasão resulta prejuízo econômico. (Redação dada pela Lei nº 14.155, de 2021)

§ 3º Se da invasão resultar a obtenção de conteúdo de comunicações eletrônicas privadas, segredos comerciais ou industriais, informações sigilosas, assim definidas em lei, ou o controle remoto não autorizado do dispositivo invadido: (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012)

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 14.155, de 2021)

§ 4º Na hipótese do § 3o, aumenta-se a pena de um a dois terços se houver divulgação, comercialização ou transmissão a terceiro, a qualquer título, dos dados ou informações obtidas. (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012)

§ 5º Aumenta-se a pena de um terço à metade se o crime for praticado contra: (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012)

I - Presidente da República, governadores e prefeitos; (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012)

II - Presidente do Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012)

III - Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Assembleia Legislativa de Estado, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou de Câmara Municipal; ou (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012)

IV - dirigente máximo da administração direta e indireta federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012).

Inúmeras considerações podiam ser feitas quanto ao tipo penal original, especialmente quanto à abertura conceitual existente (Wendt, 2017): o que é dispositivo informático? O que é mecanismo de segurança? Qual a amplitude do conceito de obter? Alguns questionamentos persistem e outros foram sanados, como a exclusão do conceito de ‘mecanismo de segurança’.

- b) Interrupção ou perturbação de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública: o acréscimo do §1º ao Art. 266 do Código Penal considera crime a interrupção de serviço telemático ou de informação de utilidade pública ou, igualmente, quando alguém impede ou dificulta o restabelecimento desse serviço que envolve telefonia e informática ou que presta informação de utilização pública¹⁵.
- c) Falsificação de cartão: o acréscimo no Art. 298 do Código Penal equiparou ao documento particular o cartão de crédito ou débito, os meios mais comuns de pagamento nas duas primeiras décadas do Séc. XX¹⁶.

Finalmente, tal qual aconteceu em 2020 e 2021, no caso da proposta, aprovação e sanção da Lei 14.155/2021, no caso da discussão e aprovação da Lei 12.737/2012, a imprensa teve um papel condutor na construção de uma realidade não verdadeira: a inexistência de tipificação penal para os casos como o da atriz Carolina Dieckmann (Wendt, 2017), que foi vítima de extorsão e não necessariamente de algum tipo de invasão de dispositivo informático ou telemático. Essa

¹⁵ Art. 266. Interromper ou perturbar serviço telegráfico, radiotelegráfico ou telefônico, impedir ou dificultar-lhe o restabelecimento:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena quem interrompe serviço telemático ou de informação de utilidade pública, ou impede ou dificulta-lhe o restabelecimento.

§ 2º Aplicam-se as penas em dobro se o crime é cometido por ocasião de calamidade pública.

¹⁶ Art. 298. Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Falsificação de cartão

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, equipara-se a documento particular o cartão de crédito ou débito.

circunstância levou o legislador a aprovar rapidamente o PL 2793/2011 (PLC 35/2012), sem maiores discussões e com conceitos abertos e abrangentes¹⁷.

- 2º) Violação não consentida da intimidade: Antes da existência de um tipo penal específico, a partir de 2014 a vítima de exposição indevida da sua intimidade pode notificar o provedor onde está o conteúdo para que o delete e preserve as evidências. Tal providência está prevista no 21 da Lei 12.965/14, o Marco Civil da Internet, devendo os provedores de aplicações retirarem imagens, vídeos e outros materiais, contendo nus e atos sexuais, tão logo notificado:

Art. 21. O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo.

Parágrafo único. A notificação prevista no caput deverá conter, sob pena de nulidade, elementos que permitam a identificação específica do material apontado como violador da intimidade do participante e a verificação da legitimidade para apresentação do pedido.

Em não atendendo a solicitação, também pode a vítima propor uma ação cível, que pode ser, conforme o art. 22 do Marco Civil da Internet, protocolada no Juizado Especial¹⁸.

A existência de um expediente rápido de remoção do conteúdo publicado indevidamente não desmobilizou o público feminino (pauta feminista), que provocou a discussão legislativa, levando à edição de duas Leis que abrangem o tema: Lei 13.718 e Lei 13.772. Embora a Lei 13.772/2018 tenha sido aprovada e sancionada depois da Lei 13718/2018, as discussões sobre o que propunha começaram antes, em 2013 – estando, a partir daí nos Trends Topics do Google –, com o “Projeto de Lei Rose Leonel”, o PL 5555/2013, transformado em PLC 18/2017. A sanção foi

¹⁷ Sobre os pontos críticos, além de Wendt (2017), ver também Sydow (2013, p. 279-316).

¹⁸ Alguns provedores, como a Microsoft, estão possibilitando procedimentos ágeis de retirada de links com revenge porn (MOREIRA, 2015).

concomitante a um conjunto de 4 normas federais de proteção às mulheres (NOBRE, 2018), destacando-se a Lei 13.772/2018 por incluir no Código Penal o art. 216-B¹⁹, punindo os casos de “registro não autorizado da intimidade sexual”, incluindo a montagem em fotografia, vídeo ou áudio.

A Lei 13.772/2018 também inseriu a “violação da intimidade” da mulher como forma de violência psicológica²⁰ para fins de aplicação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e deferimento de medidas protetivas de urgência.

Diferentemente, a Lei 13.718/2018 teve sua origem no Senado Federal com o PLS 618/2015 e, no ano seguinte, foi enviado, passando, sob o PL 5452/2016, por dois anos de discussões, período em que um projeto substitutivo foi aprovado na Câmara dos Deputados. Em razão disso, voltou ao Senado Federal, sob o Substitutivo da Câmara dos Deputados 2/2018, sendo aprovado e sancionado em setembro de 2018. Com a Lei 13.718/2018 dois artigos foram incluídos no Código Penal e outros foram incrementados, com destaque ao que se relaciona ao presente estudo: a “divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia”.

O Art. 218-C tornou crime a conduta de “oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, vender ou expor à venda, distribuir, publicar ou divulgar, por qualquer meio – inclusive por meio de comunicação de massa ou sistema de informática ou telemática” –, fotografia(s), vídeo(s) ou outro(s) registro(s) audiovisual(is) que contenha(m) cena de estupro ou de estupro de vulnerável

¹⁹ Art. 216-B. Produzir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado sem autorização dos participantes:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem realiza montagem em fotografia, vídeo, áudio ou qualquer outro registro com o fim de incluir pessoa em cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo.

²⁰ Art. 7º

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, **violação de sua intimidade**, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação. (grifo nosso)

ou que faça apologia ou induza a sua prática, ou, ainda, “sem o consentimento da vítima, cena de sexo, nudez ou pornografia”, sendo este o caso de enquadramento principal nos casos de pornografia de vingança, especialmente se associado ao §1º do mesmo dispositivo, quando o crime é “praticado por agente que mantém ou tenha mantido relação íntima de afeto com a vítima ou com o fim de vingança ou humilhação”, ocorrendo neste caso um aumento de pena.

A pauta das feministas não terminou em 2018, tendo tido sequência na retomada de proposta de criminalização do *stalking*, que vinha sendo discutida desde 2009, com base no PL 5419/2019. Este PL possuía agregados outros onze projetos normativos²¹. Um deles, o PL 1369/2019, acabou por se tornar a principal referência de discussão legislativa e foi transformado, após aprovação no Senado Federal, na Lei 14.132/2021.

A proposta que acabou transformada em Lei e que alterou o Código Penal foi oriunda do Senado Federal (PL 1369/2019), voltando àquela casa em virtude da alteração proposta na Câmara dos Deputados. A aprovação da nova norma penal foi pauta do movimento feminista, reconhecido no campo político (Senado, 2021a), com movimento direcionado no Dia Internacional da Mulher e votação do dia subsequente (Senado, 2021b).

Além de definir o delito de “perseguição” reiterada²², também a Lei 14.132/2021 revogou o art 65 da Lei de Contravenções Penais, ou seja, o delito de perturbação da tranquilidade, um

²¹ Apensados ao PL 5419/2009 (11): PL 5499/2009 (1), PL 946/2019; PL 1291/2019; PL 2332/2019 (1); PL 2332/2019; PL 3544/2019; PL 2723/2019; PL 3484/2019 (1), PL 6521/2019; PL 3042/2019; PL 1696/2019; e, PL 4411/2020.

²² Definição penal do delito de “perseguição”:

Art. 147-A. Perseguir alguém, reiteradamente e por qualquer meio, ameaçando-lhe a integridade física ou psicológica, restringindo-lhe a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando sua esfera de liberdade ou privacidade.

Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de metade se o crime é cometido:

I – contra criança, adolescente ou idoso;

II – contra mulher por razões da condição de sexo feminino, nos termos do § 2º-A do art. 121 deste Código;

III – mediante concurso de 2 (duas) ou mais pessoas ou com o emprego de arma.

§ 2º As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência.

§ 3º Somente se procede mediante representação.

dos meios aptos de enquadramento até então existentes. O *cyberstalking* (Pires; Sani, Soeiro, 2018), conduta danosa provocada com utilização de criação sistemática de perfis falsos, comentários, *follows* etc., está contemplado na nova redação.

- 3º) Indução ou instigação ao suicídio e automutilação: O tema da instigação, induzimento ao suicídio ou à automutilação ganhou espaço na mídia no decorrer da segunda década deste Séc. XX, com os “jogos mortais” chamados de “baleia azul” e “jogo da asfixia”. O debate legislativo perdurou por 4 anos no Congresso Nacional, iniciando-se uma discussão de 2 anos no Senado Federal, com o PLS 664/2015, passando por um período similar na Câmara dos Deputados, casa legislativa na qual tramitavam 19 projetos sobre o assunto²³. O PL 8833/2017 foi aprovado, porém somente com a tipificação penal, deixando de lado, por exemplo, a proposta prevista no PL 6989/2017 (alteração do Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965/2014), para incluir procedimento de retirada de conteúdos que induzam, instiguem ou auxiliem a suicídio de aplicações de internet.

Em razão da aprovação de um substitutivo na Câmara dos Deputados, o PL 8833/2017 retorna ao Senado Federal como PL 6389/2019, sendo aprovado em menos de dois meses, transformando-se na Lei 13.968/2019, que trouxe a modificação da redação do Art. 122 do Código Penal, tratando não só do induzimento, instigação ou auxílio a suicídio, mas também à automutilação (por exemplo, os casos provocados pelo jogo “baleia azul”).

As punições previstas são maiores no caso de resultado com lesão corporal grave ou morte, podendo-se aplicar a pena (a) em dobro nos casos de a conduta ser realizada por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitida em tempo real (Art. 122, § 4º) e, ainda, (b) aumentá-la em metade se o agente é líder ou coordenador de grupo ou de rede virtual

²³ PL 6989/2017 (14), PL 7047/2017 (9), PL 7430/2017 (3), PL 7506/2017, PL 7538/2017, PL 3632/2019, PL 7441/2017 (1), PL 310/2019, PL 1570/2019 (2), PL 1670/2019 (1), PL 4930/2019, PL 7458/2017 (1), PL 3496/2019, PL 7460/2017, PL 7917/2017; PL 511/2015 (2), PL 10603/2018, PL 5197/2019.

(Art. 122, § 5º). As condições de vulnerabilidade também foram consideradas e os casos de lesão corporal grave ou gravíssima e os casos de morte de pessoas com menos de 14 anos são consideradas, respectivamente, lesão corporal de natureza grave ou gravíssima e homicídio.

- 4º) Bullying/Cyberbullying: A *timeline* da discussão normativa referente ao *bullying*, e, por consequência, ao *cyberbullying*, inicia sua trajetória na Câmara dos Deputados em 2011. A legislação penal brasileira já permitia o enquadramento da prática das condutas definidas como ‘intimidação vexatória’ (*bullying*), dependendo de como ocorreu o fato, tanto nos casos de delitos contra a honra (arts. 138 a 140 do Código Penal) – calúnia, difamação ou injúria – quanto nos casos de lesão corporal, reconhecida esta nas situações de violência física e/ou psicológica (art. 129 do Código Penal). Essa questão volta à discussão após a criação do tipo penal do art. 146-A do Código Penal, inserido pela Lei 14.811/2024.

As discussões legislativas sobre a criminalização dos atos de violência física ou psicológica intencional e repetitiva, praticados com o objetivo de intimidação/agressão, provocando dor física e sofrimento psicológico (pela situação vexatória a que as vítimas são expostas), foram objeto de análise da Câmara dos Deputados desde 2011. Somente naquele ano, os PLs nº 1.011/2011, nº 1.494/2011 e nº 1.573/2011 foram propostos, seguindo-se a eles uma plêiade de, ao todo, vinte (20) projetos legislativos²⁴, incluindo o PL nº 5.064/2019 e o PL nº 2.385/2021. Todos os projetos sobre o tema estão apensados ao PL nº 847/2019, sendo, portanto, [atualmente] 23 projetos discutindo o tema²⁵.

Os projetos referenciados, especialmente com o foco na criminalização da conduta de intimidação sistemática [*bullying* e *cyberbullying*] estão, no entanto, prejudicados, em razão da aprovação da Lei 14.811/2024.

²⁴ Projetos apensados ao PL 1.011/2011: PL 1494/2011 (7), PL 7609/2014 (5), PL 7946/2014, PL 5382/2016 (1), PL 5064/2019, PL 1926/2022, PL 5033/2023, PL 5326/2023, PL 1573/2011 (11), PL 3263/2015, PL 3686/2015 (4), PL 2385/2021, PL 2706/2021, PL 3402/2021, PL 5876/2023, PL 4805/2016 (4), PL 9243/2017 (3), PL 3744/2021, PL 1959/2023 e PL 2011/2023.

²⁵ Pesquisa realizada no site da Câmara dos Deputados em 24 jan. 2024.

Neste tópico então, ponderou-se pelo avanço legislativo e verificou-se a atenção primordial ao campo penal do que ao campo processual penal. Assim, há que se analisar quais os avanços necessários neste último campo, o que se fará no próximo tópico.

4. AVANÇOS NECESSÁRIOS NO CAMPO PROCESSUAL PENAL

No tópico anterior houve referência à linha do tempo da legislação criminal em relação ao campo cibernético, ou seja, tendo em vista a utilização cada vez maior da Internet pelos usuários e criminosos, a construção social de uma realidade voltada ao necessário enfrentamento do problema com base em normas penais. Foram abordados avanços na seara processual penal, mas há necessidade de amplificar essa análise.

Outros pontos podem ser considerados, especialmente em relação à legislação relativa à parte procedimental, de resguardo da investigação criminal, como a Lei de Interceptação (Lei 9.296/1996), a legislação que trata da questão da violação do direito autoral, tanto penal quanto processual (Lei 10.695/2003), a legislação sobre a infiltração de policiais na Internet, tanto para casos de pedofilia e violência sexual (Lei 13.441/2017) quanto para o crime organizado e crimes afins, inclusive lavagem de dinheiro (Lei 13.964/2019).

O Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014, veio a ser um marco legal importante, porquanto definiu direitos e deveres, mas especialmente vinculou os processos e procedimentos, estabelecendo como regra o resguardo de dados por prazos determinados e o seu fornecimento somente com ordem judicial, com exceção dos dados cadastrais. Junto com o Marco Civil da Internet, outras três legislações previram o fornecimento de dados cadastrais sem ordem judicial: Lei 12.683/2012 (Lei de Lavagem de Dinheiro – Art. 17-B); Lei 12.850/2013 (Crime Organizado – Art. 15); Lei 13.344/2016 (Lei de Tráfico de Pessoas, com alteração/acréscimo no CPP, Arts. 13-A e 13-B). Há que se referir, de pronto, que o acesso aos dados cadastrais (“qualificação pessoal, filiação e endereço”), em regra auxilia na investigação, descartando ou orientando caminhos, mas o que consolida a identificação da autoria de um delito são os logs de conexão e de acesso, que demandam ordem judicial.

Além do Marco Civil da Internet, na seara de direitos e garantias, a Lei Geral de Proteção de Dados, Lei 13.709/2018, entrou em vigor em 2020 e suas sanções podem ser aplicadas a partir de meados de 2021.

Porém, tal lei não tem aplicação no campo penal como tem o Marco Civil da Internet.

Além das previsões referidas, pode-se, também, sistematizar as possibilidades processuais de remoção, alteração e suspensão de conteúdo digital:

Quadro 1 – Linha do tempo da Legislação com previsão de políticas públicas de redução de danos em relação à Internet e seu uso no Brasil.

2010	2012	2013	2014	2017	2018
Lei 12.288	Lei 12.735	Lei 12.891	Lei 12.965	Lei 13.188	Lei 13.488
a interdição das respectivas mensagens ou páginas de informação na rede mundial de computadores Lei 7716/1989, Art. 20, §3º, III	- Estruturação de órgãos de polícia judiciária – Art. 4º - Remoção de conteúdo racista – Lei 7716/1989, Art. 20, §3º, II	- §3º no art. 57-D da Lei 9.504/1997: possibilidade de a Justiça Eleitoral determinar, por solicitação do ofendido, “a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais”	Marco Civil da Internet - Remoção de conteúdo íntimo – Art. 21 - Art. 18 § 3º apresenta o instituto da remoção do conteúdo perante os Juizados Especiais - Art. 22 – remoção judicial a pedido da parte interessada	“ Direito de Resposta ”: quanto à resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social.	- Art. 57-I: Justiça Eleitoral poderá determinar, no âmbito e nos limites técnicos de cada aplicação de internet, a suspensão do acesso a todo conteúdo veiculado que deixar de cumprir as disposições

Fonte: Produzido pelo autor (2024).

Do quadro anterior, percebe-se as possibilidades de retirada/remoção de conteúdo quando há infração à Lei Antirracismo (2010 e 2012), quando há desrespeito à legislação eleitoral (2013 e 218), quando há o direito de resposta, previsto na Lei 13.188/2017, além da prevista e já citada quanto ao Marco Civil da Internet (art. 22).

No entanto, cabe refletir sobre a previsão de “estruturação de órgãos de polícia judiciária”, pois Lei 12.735/2012 trouxe a obrigatoriedade de os órgãos da polícia judiciária estruturarem, “nos termos de regulamento, setores e equipes especializadas no combate à ação delituosa em rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado”. A

previsão de uma política pública e de governança voltada à investigação criminal era necessária, porém ainda depende de regulamentação e fomento nacional. A falta de estruturas e padronização nesse sentido viola os direitos humanos de vítimas da cibercriminalidade. Por outro lado, também gera expectativas sociais e culturais de ampliação da atenção às vítimas de delitos praticados no âmbito da Internet. Essas expectativas também podem ser observadas pela ótica dos atores da investigação cibernética, os policiais civis, agentes e delegados, conforme estudo realizado por Wendt (2024).

Esse é o panorama (interno) da linha do tempo da evolução normativa no Brasil em relação à Internet²⁶. Uma análise dessa linha do tempo da legislação processual no Brasil em relação à Internet, comparada à *timeline* das normativas criminalizatórias, leva à conclusão de que o enfoque das legislações não parece voltado à parte procedimental, desde o contexto internacional até o campo interno dos países, com criação de mecanismos normativos para auxiliar na formação da prova e da coleta de evidências, auxiliando, por um lado, a polícia judiciária e o poder judiciário na resolução da lide de maneira mais célere e, de outro lado, o investigado, pois poderá conhecer corretamente esses mecanismos e que serão usados dentro da ótica de direitos humanos e fundamentais.

Mesmo as normativas referidas nos itens anteriores carecem de maior clareza, direcionamento e objetividade. A própria Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que tratou da preservação da cadeia de custódia nos arts. 158-A a 158-F, não tratou de discriminar o ritual procedimental em relação à cadeia de custódia da evidência digital.

A necessidade de melhoria desses mecanismos procedimentais reforça-se em razão de as dificuldades não se concentrarem na falta de legislação adequada na parte procedimental – embora as expectativas normativas dos atores podem ser encaminhadas nesse sentido –, mas em razão da investigação ser longa e tediosa e dependente da obtenção dos dados frente aos provedores de conexão e de aplicação, além do fato de os integrantes do sistema de persecução criminal desconhecerem termos

²⁶ Podendo-se destacar também as constantes mutações da legislação eleitoral, especialmente sobre a Lei 9.504/1997 (com os artigos 57-D, §3º, tratando da vedação de anonimato e retirada de conteúdo ofensivo, 57-H, sobre propaganda eleitoral e robotização de envio de mensagens, e 57-I, com suspensão de acesso ao conteúdo que violar a legislação eleitoral). Ainda, com a criação do tipo penal de denunciação caluniosa para fins eleitorais, com a Lei nº 13.834/2019 (art. 326-A do Código Eleitoral).

técnicos, procedimentos e ações necessárias à obtenção dos dados voltados à apuração do delito e de sua autoria.

Las discrepancias pueden causar dificultades para las investigaciones tanto a nivel nacional como internacional y, aunque la tipificación penal de estas actividades es esencial, pero la capacitación de los administradores de justicia es vital, para garantizar el éxito de los resultados de investigación punitiva, en la procura de acercarnos a los cambios que las tecnologías de información y comunicación han aportado en la aparición de estas nuevas conductas delictivas. (García Luna; Peña Labrin, 2017, p. 16)

Não há, finalmente, protocolo formal quanto à atuação procedimental das polícias judiciárias, do Ministério Público e do Poder Judiciário e, principalmente, quanto ao tratamento e custódia de evidências digitais (Wendt, 2024). Complementar esses estudos e analisar as práticas procedimentais vigentes nos órgãos policiais e periciais poderia ser um caminho hábil ao debate público e construção de um protocolo normativo ideal, baseado na efetividade dos direitos e garantias dos usuários da Internet e dos investigados, consequentemente. Até o momento, transparece ao servidor policial ou do Ministério Público, responsável pelas investigações, estar espelhado pelo *mito de Sísifo*, pois está condenado a carregar o fardo a um determinado ponto e ver seu fardo cair e voltar a origem, sem sucesso, aliado ao fato de não poder satisfazer e necessária efetividade da investigação criminal cibernética.

Por outro lado, há necessidade de incremento no processo de cooperação internacional. A partir de 2019, o Brasil encaminhou, interna e externamente, a adesão à Convenção de Budapeste (Processo, 2019), circunstância também debatida no México (Covarrubias, 2020) e em outros países da América Latina. A cultura jurídica local, latino-americana, precisa ser respeitada e transplantes jurídicos precisam ser realizados com cuidado e com atenção às constituições do Sul.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Então, há que se retornar às perguntas iniciais: a Internet é uma terra sem Lei no Brasil? Não tem como afirmar que sim. Se existem lacunas? Sim, mas não são necessariamente normativas e sim procedimentais!

Especialmente, quando relativas às políticas públicas na área de prevenção e educação, com base nas Leis nº 13.185/2015 e nº 13.663/2018 e, proteção às crianças e adolescentes e de ampliação penal, nº 14.811/2024, todas tratando de circunstâncias no entorno do *bullying* e *ciberbullying* e atenção necessária de políticas de prevenção,

principalmente nas escolas. Aliás, embora não tenha sido objetivo deste estudo, pode-se linkar, à época da produção das Leis, o crescimento de notícias pautando o *bullying* e o *cyberbullying* no contexto nacional, “pautando” o Congresso Nacional.

Verifica-se, então, que os *gaps* são relativos aos procedimentos na seara pré-processual, como a coleta e registro de provas em ambiente virtual etc. (Wendt, 2017; 2019; 2024). Assim, em relação ao outro questionamento, de como é a produção legislativa criminal no Brasil sob a influência da mídia no Poder Legislativo brasileiro, há que se referir, conforme análise pontuada nos dois primeiros tópicos, que há, pela mídia nacional, a construção social de uma realidade voltada a mostrar, erroneamente, ao cidadão e ao legislador, a ausência de tipos penais no campo cibernético e, mais, que esses tipos penais, uma vez existentes, resolveriam o problema por meio do Direito Penal, quando se sabe que o Direito é um mecanismo de contingenciamento dos riscos, um mecanismo que serve para regular e estabilizar as expectativas comportamentais, mas não de impedi-las. Porém, o legislador brasileiro demonstra caminhar ao lado de Sísifo, com seu castigo eterno, produzindo normas penais e retornando a base para retomar todo o processo (legislativo) novamente.

Nessa toada, no primeiro tópico procurou-se verificar como essa construção social da realidade, de reprodução do mundo social por meio das relações de comunicação, acontece a partir de diferentes mecanismos e rotinas de produção pelos meios de comunicação tradicionais e digitais, desde a organização temática dos textos no jornal, do enfoque televisivo, a seleção de palavras, a escolha dos assuntos em destaques, a definição das fontes, a utilização de releases ou as divulgações oficiais, da linha editorial e os patrocinadores/apoiadores do veículo de comunicação, que tendem a “orientar” o caminho das publicações. Foi contextualizada a revisão teórica, a partir de Bourdieu (1996; 1997; 2004; 2008), com exemplificação do processo de construção social da mídia e a interconexão produzida com o campo político/legislativo com a proposição, aprovação e sanção da Lei 14.155/2021.

No segundo tópico buscou-se, com o recorte da linha do tempo da legislação produzida e com base na evolução do campo cibernético, analisar o quanto o campo político, sob a ótica do legislador brasileiro, direciona o processo legislativo para a ampliação do campo penal, com criação, alteração e ampliação de tipos penais existentes e que, a partir da mudança, passam a focar nas condutas praticadas no campo cibernético.

Já no terceiro, e último tópico, buscou-se observar o quadro normativo sobre as normas processuais penais relativas à investigação criminal no campo cibernético e, também, as possibilidades de remoção/ retirada/suspensão de conteúdo digital, para analisar a necessidade de atenção ao campo processual com regras que tornem efetiva a atividade de investigação criminal, bem como com a ampliação e melhoria das regras de cooperação penal internacional.

Os avanços no campo procedimental são necessários tendo em vista o retrabalho, bem como a não-uniformidade procedimental, aplicando-se, nas circunstâncias atuais, aos atores de investigação criminal a lógica do castigo de Sísifo, sempre tendo que retomar de onde se parte, mas nunca chegando ao final.

Assim, finalizando, embora seja complexo compreender o que faz um determinado país a encaminhar-se à constante criminalização de condutas usando argumentos e análises diferenciadas, não é difícil visualizar que o faz, por meio dos processos oficiais e oficiosos, construindo realidades sociais que justifiquem esse caminho. Os avanços são, assim, em outra direção, o campo penal.

Em regra, na maioria dos casos, conforme visto na análise dos projetos e das respectivas leis, a emergência “se justifica” em razão do contexto de (a) “mais controle” (veja-se as normas e projetos de caráter eleitoral), (b) de “mais segurança” (veja-se as normas relativas aos bancos de dados das administrações públicas), (c) de “assegurar direitos” (veja-se as normativas e projetos relativos à proteção da intimidade), (d) de “mais proteção” (veja-se a previsão do tipo penal de “invasão de dispositivo informático”), dentre tantas justificativas legislativas.

6. REFERÊNCIAS

ARBULU, Rafael. Prejuízo global do cibercrime passa de US\$ 1 trilhão, diz McAfee. **Olhar Digital**, 07/12/2020. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2020/12/07/seguranca/prejuizo-global-do-cibercrime-passa-de-us-1-trilhao-diz-mcafee/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

AUGSTEN, Patrícia; WENDT, Emerson. Não existem mais palavras inocentes: a construção social da realidade a partir de divulgações oficiais. In: [Anais do] **III Congresso Internacional de Diálogos Interdisciplinares**: comunicação digital e futuros possíveis. Coordenação Mary Sandra Guerra Ashton [recurso eletrônico]. Novo Hamburgo: Editora Feevale, 2021. Pp. 1535-1541.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BUDÓ, Marília De Nardin. **Da Construção Social da Criminalidade à Reprodução da Violência Estrutural**: os conflitos agrários no jornal. Dissertação de Mestrado em Direito, UFSC, Florianópolis, 2008.

BRAIT, Beth. (org.). **Bakhtin**: Conceitos-chave. São Paulo: Contexto, 2005.

BOURDIEU, Pierre. Parte II: Linguagem e poder simbólico. In: BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas**. São Paulo: Editora da USP, p. 85-126, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 9ª Ed. Campinas, São Paulo: Ed. Papirus, Pp. 91-124. 2008.

BRASIL FIGURA como um dos países com mais ameaças cibernéticas do mundo em 2020. **Infor Channel**, 18/12/2020. Disponível em: <https://inforchannel.com.br/2020/12/18/brasil-figura-como-um-dos-paises-com-mais-ameacas-ciberneticas-do-mundo-em-2020/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.962, de 15 de março de 2013**. Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7962.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.646, de 18 de dezembro de 1987**. Dispõe quanto à proteção da propriedade intelectual sobre programas de computador e sua comercialização no País e dá outras providências. Revogada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7646.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7716compilado.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996**. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504compilado.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9609.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9983.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.695, de 1º de julho de 2003.** Altera e acresce parágrafo ao art. 184 e dá nova redação ao art. 186 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, alterado pelas Leis nos 6.895, de 17 de dezembro de 1980, e 8.635, de 16 de março de 1993, revoga o art. 185 do Decreto-Lei no 2.848, de 1940, e acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.695.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008.** Altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11829.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012.** Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.735, de 30 de novembro de 2012.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, e a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12735.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012.** Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112737.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015.** Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113185.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.344, de 06 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 de 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 dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.441, de 08 de maio de 2017.** Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para prever a infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13441.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.663, de 14 de maio de 2018.** Altera o art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir a promoção de medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência e a promoção da cultura de paz entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13663.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual

e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.772, de 19 de dezembro de 2018.** Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para reconhecer que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e para criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13772.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.834, de 04 de junho de 2019.** Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.968, de 26 de dezembro de 2019.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar o crime de incitação ao suicídio e incluir as condutas de induzir ou instigar a automutilação, bem como a de prestar auxílio a quem a pratique. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13968.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021.** Acrescenta o art. 147-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de perseguição; e revoga o art. 65 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14155.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.155, de 27 de maio de 2021.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela internet; e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para definir a competência em modalidades de estelionato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14152.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023.** Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso

e recreativo e para o praticado por funcionário público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14532.htm. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024.

Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14811.htm. Acesso em: 24 jan. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.011/2011. Define o crime de Intimidação escolar no Código Penal Brasileiro e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498107>. Acesso em: 17 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.494/2011. Dispõe sobre o crime de intimidação vexatória. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=505174>. Acesso em: 17 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.573/2011. Acrescenta o Art. 140-A ao Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o Art. 117-A à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, a fim de tipificar o crime de “bullying”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508898>. Acesso em: 17 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 847/2019. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de conduta cibernética prejudicial à saúde, à incolumidade física ou psíquica ou à vida de outrem. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2229552>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 1369, de 2019. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, tipificando o crime de perseguição e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2229558>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 5.064/2019. Proíbe a realização de trote nos estabelecimentos educacionais públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220216>. Acesso em: 18 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 5419, de 2019**. Altera a Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a fim de aprimorar a legislação pátria quanto à violência patrimonial contra a mulher. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224318>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 4554, de 2020**. Altera o Código Penal, para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela internet; e o Código de Processo Penal, para prever a competência dos crimes cometidos pela internet ou de forma eletrônica pelo lugar de domicílio ou residência da vítima. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266148>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 2.385, de 2021**. Modifica o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, que “dispõe sobre a intimidação sistemática verbal, moral, sexual, social, psicológica, físico, material ou virtual”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498107>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 4566, de 2021**. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1301128>. Acesso em: 25 jun. 2024.

CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

CARONE, Carlos. Estelionato na internet cresceu mais de 1.200% no DF durante pandemia. **Metrópoles**, 12/04/2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/estelionato-na-internet-cresceu-mais-de-1-200-no-df-durante-pandemia>. Acesso em: 14 jul. 2021.

COLUCCI, Cláudia. Criminosos aproveitam pandemia de Covid-19 para aplicar golpes virtuais. **Folha de São Paulo**, 04/06/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/criminosos-aproveitam-pandemia-de-covid-19-para-aplicar-golpes-virtuais.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. **Portaria Interministerial Nº 147, de 31 de maio de 1995**. Dispõe sobre a criação e gestão do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br. Disponível em: <https://cgi.br/portarias/numero/147>. Acesso em: 14 jul. 2021.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. **Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet

no Brasil – CGI.br, sobre o modelo de governança na Internet no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <http://cgi.br/pagina/decretos/108>. Acesso em: 14 jul. 2021.

COVARRUBIAS, Jersain Llamas. El estatus de México y el Convenio sobre la Ciberdelincuencia de Budapest. **Foro Jurídico**, 14 set. 2020. Disponível em: <https://forojuridico.mx/el-estatus-de-mexico-y-el-convenio-sobre-la-ciberdelincuencia-de-budapest/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CRIMES CIBERNÉTICOS contra mulheres aumentam durante pandemia. **Metro Jornal**, 12/04/2021. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/noticias/bora-sp/ultimas/crimes-ciberneticos-contra-mulheres-aumentam-durante-pandemia-16344446>. Acesso em: 14 jul. 2021.

DIOGO, Darcianne. Com 17.843 ocorrências, crimes cometidos pela internet sobem 87,1% em 2020. **Correio Braziliense**, 13/02/2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/02/4906387-com-17-843-ocorrencias-crimes-cometidos-pela-internet-sobem-871--em-2020.html>. Acesso em: 14 jul. 2021.

LUNA, Julio César García; LABRIN, Daniel Ernesto Peña. **Cibercriminalidad & postmodernidad**: la cibercriminología como respuesta al escenario contemporáneo. 2017. Disponível em: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44898-cibercriminalidad-y-posmodernidad-cibercriminologia-respuesta-al-escenario>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GOUSSINSKY, Eugenio. Crimes digitais têm forte alta em vários estados; saiba como prevenir. **R7 Tecnologia e Ciência**, 05/05/2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/tecnologia-e-ciencia/crimes-digitais-tem-forte-alta-em-varios-estados-saiba-como-prevenir-05052021>. Acesso em: 14 jul. 2021.

IMENES, Martha. País tem aumento de crimes virtuais durante a pandemia. **O Dia**, 06/09/2020. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/economia/2020/09/5982325-alerta-de-crimes-ciberneticos.html>. Acesso em 14 jul. 2021.

LUHMANN, Niklas. **Introducción a la teoría de sistemas**. México, D. F. Universidad Iberoamericana, 2014.

MANSUR, Rafaela. Ameaças cibernéticas crescem 394% durante a pandemia. **O Tempo**, 13/01/2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/ameacas-ciberneticas-crescem-394-durante-a-pandemia-1.2434524>. Acesso em: 14 jul. 2021.

MOREIRA, Eduardo. Microsoft facilita as denúncias ao ‘revenge porn’. **TargetHD**, Florianópolis, Blog, 23 jul. 2015. Disponível em: <http://www.targethd.net/microsoft-facilita-as-denuncias-ao-revenge-porn/>. Acesso: 14 jul. 2021.

NOBRE, Noéli. Sancionadas quatro novas leis de proteção à mulher. **Câmara dos Deputados**. 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/550089-sancionadas-quatro-novas-leis-de-protecao-a-mulher/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **A linguagem e seu funcionamento**. As formas de discurso. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

PF ALERTA para aumento nos crimes cibernéticos durante a pandemia. **CBN Curitiba**, 08/04/2020. Disponível em: <https://cbncuritiba.com/pf-alerta-para-aumento-nos-crimes-ciberneticos-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

PIRES, Sara A.; SANI, Ana Isabel; SOEIRO, Cristina. Stalking e cyberstalking em estudantes universitários: Uma revisão sistemática. **Revista Portuguesa de Investigação Comportamental E Social**, 2018, 4(2), 60-75.

PROCESSO de adesão à Convenção de Budapeste - Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relações Exteriores**, Itamaraty, 11 dez. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21146-processo-de-adesao-a-convencao-de-budapeste-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ROLFINI, Fabiana. Cybercrime: ataques no Brasil aumentam mais de 300% com a pandemia. **Olhar Digital**, 03/07/2020. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2020/07/03/seguranca/cibercrime-ataques-no-brasil-aumentam-mais-de-300-com-a-pandemia/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SANTINO, Renato. A pandemia de cibercrime: por que os ataques de ransomware estão disparando? **Olhar Digital**, 21/08/2020. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2020/08/21/seguranca/a-pandemia-de-cibercrime-por-que-os-ataques-de-ransomware-estao-disparando/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 1369, de 2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados)**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir o art. 147-A, que dispõe sobre o crime de perseguição obsessiva. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146091>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. Pacheco destaca esforço do Congresso para diminuir desigualdade de gênero. **Agência Senado**. 08/03/2021. 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/08/pacheco-destaca-esforco-do-congresso-para-diminuir-desigualdade-de-genero>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. Representação e combate à violência: Senado aprova projetos da pauta feminina. **Agência Senado**. 09/03/2021. 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2021/03/representacao-e-combate-a-violencia-senado-aprova-projetos-da-pauta-feminina>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SHAW, Eugene. Agenda-Setting and Mass Communication Theory. **International Communication Gazette**, May, 1979.

SYDOW, Spencer Toth. **Crimes Informáticos e Suas Vítimas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

TONDO, Stephanie. A pandemia de golpes digitais no Brasil. **O Globo**, 07/05/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/sociedade/a-pandemia-de-golpes-digitais-no-brasil-1-25007188>. Acesso em: 14 jul. 2021.

VITTA, Lucas de. Interpol alerta para crescimento de crimes virtuais durante a pandemia. **Valor Econômico**, 04/08/2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/08/04/interpol-alerta-para-crescimento-de-crimes-virtuais-durante-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2021.

WOLF, Mauro. **Teorias das comunicações de massa**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WENDT, Emerson. **Internet & Direito Penal** - Risco e cultura do medo. 1. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

WENDT, Emerson. La visión más allá del alcance a través de la espada justiceira: Los desafíos del Estado brasileño frente a los delitos informáticos. In: **Ciberdelitos**. Alberto Nava Garcés (org.). Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2019.

WENDT, Emerson. **Investigação Criminal Cibernética no Brasil**: legislação, estrutura e desafios. São Paulo: Mizuno, 2024.

4 – As Falhas no Uso de Aplicativos na Prevenção e Enfrentamento da Violência Contra a Mulher

The Failures in the Use of Applications in the Prevention and Combating of Violence Against Women

Patrícia Pacheco Rodrigues Machida²⁷

RESUMO

Este artigo compila um conjunto significativo de aplicativos para demonstrar a multifacetada contribuição da tecnologia no combate à violência contra mulheres, desde a coleta e análise de dados até a promoção de plataformas seguras de comunicação e informação das vítimas e a promoção de uma sociedade mais segura para todas. Portanto, a pesquisa realizada justifica-se, pois a tecnologia pode e deve ser uma ferramenta crucial no enfrentamento à violência de gênero. Esta análise multidisciplinar reúne perspectivas de diferentes áreas, desde a integração e combinação de dados criminais diversos para uma gestão mais eficiente da informação, o que pode aprimorar a resposta às ocorrências de violência contra mulheres, evidenciando a importância das tecnologias, a facilitação do acesso e a transparência das informações relativas à segurança pública e a promoção e manutenção de políticas públicas nessa seara. Superadas as fases da investigação científica e da observação, com a aplicação do método hipotético-dedutivo e definida a pesquisa empírica e comparativa, a partir de levantamento legislativo, jurisprudencial e bibliográfico.

Palavras-chave: tecnologia; violência contra a mulher; segurança pública; integração e gestão de dados.

ABSTRACT

This article compiles a significant set of applications to demonstrate the multifaceted contribution of technology in combating violence against women, from data collection and analysis to the promotion of safe communication and information platforms for victims, and the promotion of a safer society for all. Therefore, the research conducted is justified, as technology can and must be a crucial tool in addressing gender violence.

²⁷ Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Nove de Julho; Delegada de Polícia Civil lotada no Departamento de Inteligência - DIPOL em exercício na 2ª Delegacia Eletrônica - DDM Online.

This multidisciplinary analysis brings together perspectives from different areas, from the integration and combination of various criminal data for more efficient information management, which can improve the response to incidents of violence against women, highlighting the importance of technologies, facilitating access, and transparency of information related to public safety, and promoting and maintaining public policies in this field. Having surpassed the phases of scientific investigation and observation, with the application of the hypothetical-deductive method and defined empirical and comparative research, based on legislative, jurisprudential, and bibliographic surveys.

Keywords: technology; violence against women; public safety; data integration and management.

1. INTRODUÇÃO

É evidente, na atualidade a divisão de gênero na competência digital e no acesso às tecnologias, as mulheres vêm enfrentando desvantagem, mas a incorporação da perspectiva de gênero na inovação, tecnologia e educação digital poderá ajudá-las a se tornarem mais conscientes de seus direitos e a fortalecer o seu exercício para além do ativismo. A exclusão digital com o viés de gênero é um problema que afeta a sociedade e a indústria de tecnologia, e a questão está sendo estudada em países desenvolvidos, contudo na América Latina a área está negligenciada. Portanto, é preciso também denunciar essa exclusão feminina na ciência e a tecnologia, na apropriação da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), tratando-se de um problema a ser pesquisado pelas instituições de ensino e pesquisa, e não apenas na Ciência da Informação, mas também nas ciências sociais em geral (Berrio-Zapata *et al.*, 2020)

O recente, 8 de março de 2023, Dia Internacional das Mulheres, foi “Por um mundo digital inclusivo: inovação e tecnologia para a igualdade de gênero”, alinhado à temática prioritária da 67ª sessão da Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres. A celebração visou reconhecer e valorizar as mulheres e meninas que defendem o avanço da tecnologia transformadora e da educação digital, enfatizando a importância de proteger seus direitos e abordar a violência *online* baseada em gênero. Assim, falta acesso: a educação, habilidades digitais e ainda vigoram os preconceitos de gênero como algumas das causas dessa exclusão²⁸. Um

²⁸ Disponível em: Disponível em: <https://www.ironhack.com/br/pt/blog/desigualdade-de-genero-na-tecnologia-vamos-discuti-la> . Acesso em: 17 fev. 2024.

apelo já foi feito aos estados membros do G20 para que acabem com a exclusão digital de gênero e evitem o incentivo a desigualdade, pois traria benefícios para a economia mundial, aumentando a produtividade, melhorando os processos de tomada de decisão e incentivando sociedades mais inclusivas²⁹.

Há diversas iniciativas —no Brasil e no mundo— que buscam aplicar soluções digitais para o combate à violência contra meninas e mulheres³⁰. Durante a pandemia da COVID-19, a violência contra a mulher e familiar se intensificou em razão de diversos fatores, incluindo o isolamento social e a dificuldade de acesso às redes de proteção. Assim, as estratégias de denúncia precisam ser reavaliadas pelos órgãos de enfrentamento à violência doméstica. Nesse sentido, intensificou-se a utilização de ferramentas tecnológicas como o uso de aplicativos móveis como mais uma alternativa para se efetivar o enfrentamento a violência de gênero, além de diversas outras iniciativas digitais têm surgido na *Internet* brasileira, como diversos projetos em redes sociais *Instagram* e *Facebook*, para *WhatsApp* como o Disque 180 e *chatbot* da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, além de recursos em plataformas de empresas privadas para auxiliar na denúncia. O *Magazine Luiza* disponibilizou um botão de pânico em seu aplicativo de compras, e uma assistente virtual foi criada pela parceria entre o *Instituto Avon* e *Uber*, para as vítimas simularem conversas via *WhatsApp* com contatos de sua confiança (Fornari *et al.*, 2021)

O Tribunal de Justiça de São Paulo lançou o projeto *Carta de Mulheres*, com o objetivo de ajudar mulheres em situação de violência doméstica durante o período de confinamento imposto pela pandemia do Covid-19. Por um formulário *online*, as vítimas obtêm informações e orientações sobre como buscar ajuda e proteção e uma equipe especializada responde às demandas, fornecendo informações sobre locais de atendimento adequado, programas de ajuda e medidas protetivas disponíveis. O sigilo é garantido e o projeto se destina exclusivamente a fornecer orientações,

²⁹ Disponível em: <https://www.gsma.com/latinamerica/pt-br/w20-superando-exclusao-digital-genero/>. Acesso em 23 fev. 2024.

³⁰ Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/colunas/leticia-piccolotto/2021/07/24/tecnologia-para-combater-a-violencia-contrameninas-e-mulheres.htm>. Acesso em: 23 fev. 2024.

não havendo encaminhamento dos relatos aos órgãos ou instituições do sistema de Justiça. O projeto foi inspirado em uma ação semelhante da Justiça peruana chamada *Carta de Mujeres*³¹.

Uma vez que o isolamento social foi imposto pelas autoridades sanitárias para tentar conter a disseminação da pandemia do Covid-19, foi com a Resolução CNJ nº 313/2020 e o Provimento CSM nº 2.549/2020 que se estabeleceu o Sistema Remoto de Trabalho, e nos termos do Comunicado Conjunto nº 249/2020 foi permitido intimar a vítima por meio do aplicativo *Whatsapp* nos casos de deferimento das medidas protetivas de urgência, desde que ela tivesse anuído ao fornecimento do número de telefone celular no momento da lavratura do boletim de ocorrência ou da apresentação do requerimento. Outrossim, foi se permitindo que as partes fossem intimadas por meio do aplicativo *WhatsApp*, sendo que o seu uso para comunicação de atos processuais começou desde 2015, como uma iniciativa para tornar os procedimentos judiciais mais ágeis e menos burocráticos, inclusive ganhou o *Prêmio Inovare* daquele ano³². Além disso, nas medidas cautelares vem sendo incluída a proibição do agressor de se comunicar com a vítima, seus familiares e testemunhas, por qualquer meio eletrônico, como *e-mail*, *WhatsApp*, *MSN*, *Skype*, *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* ou similares.

2. DO USO DE APLICATIVOS NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Com base nos resultados obtidos nas decisões judiciais do período de fevereiro de 2021 até março de 2023, em que as Medidas Protetivas de Urgência (MPU) passaram a poder ser solicitadas diretamente em BOs eletrônicos da Delegacia de Defesa da Mulher Online (DDMOnline - 2ª Delegacia Eletrônica do Estado de São Paulo-SP), percebeu-se que nas referidas decisões judiciais que vem sendo informado às vítimas a possibilidade de acionar o socorro policial remotamente em situações de emergência com o uso de aplicativos oficiais, os quais passamos a estudar a partir desse ponto. E para se obter informações sobre essa possibilidade e dos aplicativos disponíveis, no Estado de São Paulo, indica-se consultar

³¹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/diretrizes-do-protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-do-cnj-passam-a-ser-obrigatorias-no-judiciario/>

³² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/whatsapp-pode-ser-usado-para-intimacoes-judiciais/> Acesso em: 17 fev. 2024.

a equipe psicossocial da Vara Central da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, além da equipe psicossocial da Casa da Mulher Brasileira.

Em 2019, a Polícia Militar de São Paulo lançou o aplicativo *SOS Mulher*, que permite que vítimas com medidas protetivas concedidas pela justiça acionem a Polícia no número de telefone 190 em casos de risco à integridade física ou à vida³³. Para usar o aplicativo, deve-se baixar a ferramenta nas lojas virtuais *Google Play* e *App Store*, e realizar um cadastro com dados pessoais para confirmar a medida protetiva junto ao banco de dados do Tribunal de Justiça. O procedimento consiste em apertar o botão “peça socorro” por 5 segundos, e a Polícia é acionada e encaminha a viatura mais próxima ao local. Recomenda-se fazer um teste de acionamento antes de usar o aplicativo e apresentar a medida protetiva à equipe policial, pois em caso de acionamento indevido, deve-se rapidamente informar no telefone 190 para cancelar a ocorrência e evitar deslocamentos desnecessários.

O *Juntas*, criado em 2014, é um aplicativo gratuito para mulheres que pode ser baixado em qualquer celular, a partir das lojas virtuais *Google Play* e *App Store*. Ao se cadastrar, é necessário incluir o número de celular para cadastrar três protetores. Pesquisas no *Geledés Instituto da Mulher Negra*, desenvolvedor da ferramenta, tem apurado que quanto menos pessoas envolvidas em caso de violência, maior a segurança da vítima. Assim, os protetores podem ser selecionados dos contatos e redes sociais e, em caso de emergência, o botão de pânico aciona uma sirene no telefone dos protetores alertando que a ajuda é necessária e com a ajuda do GPS é possível localizar a vítima³⁴.

Por meio da participação de várias mulheres comprometidas com a luta contra a violência feminina pelo *Instituto AzMina* foi lançado em março de 2019 o aplicativo *PenhaS*. O aplicativo busca ajudar as vítimas a enfrentarem a violência doméstica, oferecendo informações sobre serviços públicos de atendimento em todo o Brasil, além de criar uma rede de mulheres dispostas a ajudar outras em situação de violência. O *app* também permite que as usuárias escolham até cinco pessoas de sua confiança para acioná-las em caso de emergência.

³³ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sao-paulo-lanca-aplicativo-sos-mulher/#:~:text=O%20Governador%20Jo%C3%A3o%20Doria%20lan%C3%A7ou,estiverem%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20risco>. Acesso em: 17 fev. 2024.

³⁴ Disponível em: <https://juntas.geledes.org.br/> Acesso em: 17 abr. 2023.

O aplicativo ainda oferece informações sobre direitos das mulheres, um *feed* de notícias, um mapa de delegacias da mulher e serviços de atendimento, e a possibilidade de fazer parte de uma rede de diálogo sigiloso para acolher mulheres em situação de violência. Além disso, é possível produzir provas no momento da violência como por exemplo, a gravação de áudio.

O aplicativo *Bem Querer Mulher* facilita o atendimento às vítimas de violência doméstica e de gênero, oferecendo recursos como a busca de serviços de apoio e colocando as usuárias em contato com agentes capacitadas. Além disso, o aplicativo permite a chamada telefônica em linha direta com o Disque 180 e oferece espaço para relatos de abusos. A iniciativa é da *Casa Bem Querer Mulher*, que oferece assistência a mulheres vítimas de violência em São Paulo.

Tabela 3 – Lista de aplicativos analisados

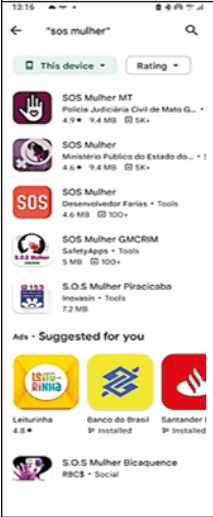
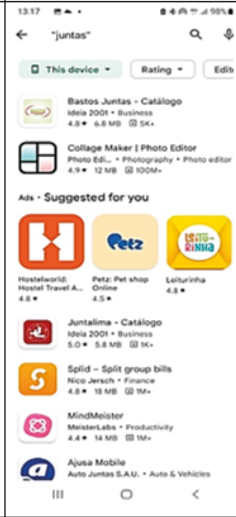
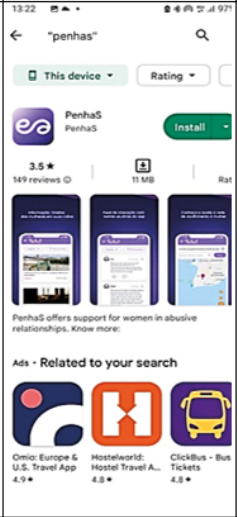
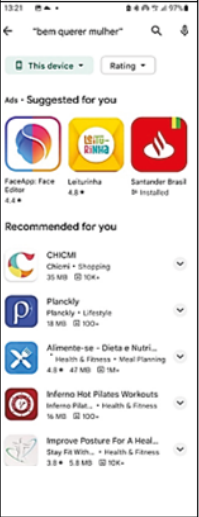
Aplicativo	Normativa	Funcionalidade
Whatsapp	Diante do que dispõe o art. 4º, §3º, da Lei 14.022/2020 (dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019) e o Comunicado CG nº 262/2020, nos termos do Comunicado CG nº 262/2020 e Provimento nº 30/2020	Intimação das partes, preferencialmente, por meio de mensagens de texto e áudio, e envio de fotografia da decisão judicial que constitui o mandado de intimação.
SOS Mulher	cumprimento ao Comunicado CG n.º 882/2015, do TJ/SP e Aviso n.º 007/2017-CGMP, nos moldes do Comunicado Conjunto n. 482/2019, do TJ/SP	permite que pessoas que tenham medidas protetivas concedidas pela justiça acionem o serviço 190, da Polícia Militar, em casos de risco à integridade física ou à vida
Juntas	https://juntas.geledes.org.br	possibilita de maneira sigilosa pedir ajuda a pessoas de sua confiança que poderão ser cadastradas no aplicativo
PenhaS	https://azmina.com.br/projetos/penas/	no aplicativo terá acesso a informações gerais relativas à violência contra mulher, botão de pânico, grupos de discussão, produção de provas contra o agressor e traçar rotas para pontos de acolhimento e denúncia
Bem Querer Mulher	http://www.bemquerermulher.org.br/	terá acesso a explicação sobre os direitos da mulher e funcionamento da rede de apoio em São Paulo

Fonte: Dados da pesquisa - elaboração própria com base nos resultados obtidos nas decisões judiciais do período de fevereiro de 2021 até março de 2023, em que as Medidas Protetivas de Urgência (MPU) passaram a poder ser solicitadas diretamente nos BOs eletrônicos da DDM Online.

Desta feita, procedeu-se com a análise dos 4 aplicativos, referenciados nas decisões judiciais de concessão de MPU e voltados especificamente para o enfrentamento da violência doméstica, quais sejam, *SOS Mulher*; *Juntas*, *PenhaS*, *Bem Querer Mulher*, que foram instalados em *smartphone* com sistema operacional *Android* versão 12. A Tabela acima listou os aplicativos analisados, enquanto nas Tabelas subsequentes, passa-se a descrever cada aplicativo e suas respectivas funcionalidades com base nos testes realizados. No entanto, é importante destacar que esses aplicativos avaliados não representam todas as opções disponíveis no Brasil, uma vez que os critérios da pesquisa foram restritivos como acima assinalado.

Da consulta inicial ao site da *Google Play Store* apresentou os resultados para as palavras-chave “SOS Mulher” foram 6 (seis) aplicativos, mas nenhum deles sendo o acima referido da Polícia Militar de São Paulo; para “Juntas” foram vários aplicativos diversos e nenhum deles sendo o acima referido, para “PenhaS” apresentou na pesquisa apenas o aplicativo acima indicado; e para “Bem Querer Mulher” não foi encontrado qualquer aplicativo. Para garantir a delimitação geográfica, foram pré-selecionados apenas aplicativos com descrição em português e distribuição por instituições ou desenvolvedores(as) brasileiros(as). A Tabela 4 abaixo apresenta as capturas de tela das pesquisas dos aplicativos conforme informado:

Tabela 4 – Capturas de tela das pesquisas dos aplicativos

Aplicativo: SOS Mulher	Aplicativo: Juntas	Aplicativo: Penhas	Aplicativo: Bem querer mulher
			

Fonte: A autora (2023).

Observou-se uma discrepância significativa entre o nome dos aplicativos listados e as palavras-chave pesquisadas, pois muitos dos aplicativos que retornaram da pesquisa não estão relacionados ao tema de enfrentamento da violência doméstica e aqueles que estavam, não se relacionavam ao aplicativo citado na decisão judicial para apoio à vítima, como foi o caso em especial do aplicativo *SOS Mulher*

Já inicialmente a pesquisa restou com uma grave constatação de dificuldade de acesso às vítimas em que foi necessário acessar aos sites dos aplicativos referidos para acesso a um link que remetesse ao seu acesso na *PlayStore*, a partir, portanto, de pesquisa no *Google* com as palavras-chave “*SOS Mulher*”, foi identificado o *site* <https://www.sosmulher.sp.gov.br/> ; “*Juntas*” foram vários *sites* diversos e nenhum deles sendo o acima referido, então acrescentou-se a palavra “*Geledes*”, logrando-se localizar o *site* <https://juntas.geledes.org.br/>; “*PenhaS*” não foi necessária essa pesquisa pois apresentou na pesquisa apenas o aplicativo indicado; “*Bem Querer Mulher*”, identificou-se o *site* <https://mulhersegura.org/preciso-de-ajuda/app-bem-querer-mulher-vitima-de-violencia>.

Depois de encontrados os *sites* dos referidos aplicativos, e encontrado o seu acesso na referida loja virtual *Google Play*, passou-se a sua análise de seu acesso na *PlayStore* conforme a Tabela abaixo.

Tabela 5 – Acesso do aplicativo na PlayStore

Aplicativo	Distribuição	Instalações	Avaliações
<i>SOS Mulher</i>	Polícia Militar do Estado de São Paulo	Mais de 100 mil downloads	2.9 de 317 avaliações
<i>Juntas</i>	Geledés Instituto da Mulher Negra	Mais de 1000 downloads	3.8 de 13 avaliações
<i>PenhaS</i>	Instituto AzMina	Mais de 10 mil downloads	3.5 de 149 avaliações
<i>Bem Querer Mulher</i>	Instituto para o Desenvolvimento Sustentável (Indes)	Mais de 1000 downloads	4.0 de 17 avaliações

Fonte: A autora (2023).

Passou-se então a analisar os principais fatores listados nas avaliações dos referidos aplicativos. Para o aplicativo *SOS Mulher*, a avaliação das críticas mais relevantes e recentes dos anos de 2021, 2022 e 2023, foram: “Não aceita RG de outro estado”; “...tenho a medida e o App diz que não”; “App não aceita o cadastro...”; “Não consigo acessar da falha de comunicação...”; “Estou tentando baixar mas não abre de jeito

nenhum...”. Para o aplicativo *SOS Mulher*, a avaliação das críticas mais relevantes e recentes dos anos de 2021 e 2022 não foram encontradas e de 2023 a informação de que o aplicativo não funciona.

O aplicativo *Juntas* pelo link do site do *Geledés Instituto da Mulher Negra*, apresentou erro como se o aplicativo não estivesse disponível para download. Em pesquisa no *Google* logrou-se encontrar o link <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.org.geledes.juntas> que remeteu ao acesso no *Google Play*, mas que não foi possível a instalação pois constou como última atualização do aplicativo, em 19 de jan. de 2021, e a avaliação das críticas mais relevantes e recentes dos anos de 2021 e 2022 foram de que o aplicativo não funciona.

Depois de avaliar cuidadosamente todos os critérios acima explanados, a pesquisa focou nos aplicativos para que fossem consideradas as suas funcionalidades para análise. Os aplicativos *SOS Mulher* e *Bem Querer Mulher* não foram possíveis de serem instalados, pois apresentaram a informação de que o “app não está disponível no seu dispositivo porque foi criado para uma versão mais antiga do Android”. O aplicativo *Juntas*, conforme informação acima explanada, não está funcionando desde o ano de 2022.

Enquanto o restante foi descartado, apenas foi possível a instalação do aplicativo *PenhaS*, e da avaliação apenas foi possível o filtro sobre todas as avaliações e resenhas as mais recentes. Nos anos de 2021, 2022 e 2023, apurou-se diversas críticas em geral sobre o uso do aplicativo, mas está sendo oferecido suporte por *e-mail* penhas@azmina.com.br e, portanto, não se tem acesso ao *feedback* das possíveis soluções e melhorias.

Ainda da análise desse aplicativo, percebeu-se que oferece ajuda e informações para mulheres que sofrem violência doméstica, e também tem conteúdos de conscientização para homens, além de permitir denúncias contribuindo para prevenção e enfrentamento à violência. Portanto, apresenta recursos para usuários de gêneros diferentes, a possibilidade de cadastrar uma senha falsa para evitar acesso indesejado, e escolher uma figura para representar a identidade da usuária. Depois dessa etapa, os demais campos no cadastro são iguais para ambos os gêneros, como enviar mensagens para os administradores e acesso a artigos de empoderamento feminino para usuários masculinos.

O aplicativo *PenhaS* tem áreas específicas para ajudar as mulheres, como informações sobre seus direitos, pontos de apoio e recursos para entrar em contato com a equipe que administra o aplicativo. No entanto, vários erros foram apontados do uso do aplicativo, como a falha no mapa

dos pontos de apoio, a rota do botão “Traçar Rota” direcionando para um estabelecimento comercial em vez de uma delegacia, por exemplo, e dificuldades em cadastrar e adicionar contatos para pedidos de ajuda emergencial. Além disso, o botão “Ligar Polícia” não completou a discagem.

Portanto, os principais recursos dos aplicativos acima analisados são focados em emergências, e apesar das funcionalidades de educação e construção de evidências a curto prazo, ainda é importante expandir as funcionalidades dos aplicativos para medidas preventivas, saúde, desenvolvimento da autoestima e do empoderamento feminino, para gerar mudanças no machismo estrutural. Logo, são necessários mais estudos para aprimorar os benefícios, segurança, eficácia e sustentabilidade dos aplicativos, que não foi possível ser auferido na presente pesquisa.

A pesquisa testou apenas sistemas atualizados de *software* e não foram avaliadas outras configurações de hardware ou outras versões do sistema operacional *Android*. Assim, não há garantias de que os poucos recursos testados sejam replicados em outros dispositivos. Além disso, foi constatada a falta de atualização dos aplicativos por longos períodos, o que pode fazer com que alguns recursos parem de funcionar à medida que o *Android* é atualizado no dispositivo.

3. A IMPORTÂNCIA DO USO DA TECNOLOGIA NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

No policiamento preditivo³⁵, em recente desenvolvimento, o trabalho policial se baseia fortemente na análise de dados digitais para prever e prevenir o crime, e se beneficia do aumento do poder computacional, armazenamento de dados e algoritmos para extrair a inteligência da informação. O policiamento preditivo envolve a avaliação de pessoas propensas a cometer crimes e a identificação de áreas vulneráveis à atividade criminosa. Os críticos de dados apontam que a forma e o valor

³⁵ “O policiamento preditivo se refere ao uso de análises matemáticas, preditivas e outras técnicas analíticas na aplicação da lei para identificar atividades criminosas em potencial. Os métodos de policiamento preditivo se enquadram em quatro categorias gerais: métodos para prever crimes, métodos para prever criminosos, métodos para prever a identidade dos perpetradores e métodos para prever vítimas de crime. A tecnologia tem sido descrita na mídia como uma inovação revolucionária capaz de “parar o crime antes que ele aconteça”. Cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/Policiamento_preditivo

dos dados dependem do contexto de sua produção, afetando como a polícia lida com eles, pois diferentes tipos de crimes muitas vezes requerem a combinação de conjuntos de dados de várias fontes, pois cada conjunto pode abranger diferentes incidentes (Ahmed *et al.*, 2022) As práticas de dados dos Departamentos de Polícia incluem a sua produção por meio de dispositivos digitais e o controle de qualidade que atualize e corrija os dados continuamente, desempenham um papel importante na elaboração de previsões e medidas de prevenção de crimes, e vem moldando a percepção e ação da polícia em relação ao crime (Leese, 2023, p.333-347)

O avanço tecnológico trouxe automação para várias áreas da vida, incluindo na segurança pública, no entanto, o aumento de crimes não relatados/subnotificados é uma preocupação em muitos países, devido à falta de confiança, medo, ameaças à segurança e inconveniência às vítimas. Há estudos sobre o uso de aplicativos móveis para relatar incidentes, melhorando a eficiência e eficácia dos procedimentos de interação entre cidadãos e órgãos públicos (Alameri *et al.*, 2022) O desenvolvimento de *app*/aplicativos móveis ou baseados na *Web* para melhorar a comunicação entre cidadãos e agências policiais, vem facilitando o relato de crimes e a coleta de informações, e são soluções que têm potencial para melhorar a segurança pública e agilizar o processo de denúncia de crimes (Stardust *et al.*, 2023, p. 274).

A importância da disposição do público em compartilhar informações com a polícia, especialmente em um contexto em que as interações estão cada vez mais *online* devido ao uso generalizado da *internet* e das restrições causadas pela pandemia da Covid-19. A confiança pública na polícia é influenciada por três aspectos de justiça, quais sejam, justiça processual, justiça interacional e justiça distributiva. Enquanto a justiça processual se concentra nos procedimentos e tratamento justo, a justiça interacional aborda as interações com as pessoas, e por fim, a justiça distributiva trata da distribuição de resultados e recursos. Tais questões afetam diretamente processos sociais em níveis mais amplos e desempenham um papel fundamental na confiança pública e no compartilhamento de informações em iniciativas de policiamento comunitário, especialmente em contextos *online*, destacando-se a importância de considerar fatores contextuais ao investigar essas questões (Aston *et al.*, 2023, p. 1349-1368).

Desta feita, as vítimas são frequentemente confrontadas com a decisão de representar ou não por um boletim de ocorrência à polícia, e muitas vezes optam por não fazer a denúncia. A denúncia/delação quando se torna mais fácil, após a vítima procurar ajuda e receber incentivo em

uma rede de atendimento, destaca a importância de políticas públicas no sentido da remoção das barreiras à notificação e no aumento da probabilidade de denúncia. Além disso, enfatiza a necessidade de apoio para vítimas, mesmo que elas não denunciem, e a importância de acesso a serviços que não exijam a denúncia como requisito de atendimento (Arponen *et al.*, 2023).

O Governo de São Paulo lançou no dia 8 de março de 2024 o aplicativo SP Mulher, que busca a unificação de serviços às vítimas de violência doméstica e familiar. A plataforma está disponível para os sistemas iOS e Android, com a principal funcionalidade de facilitar o registro de ocorrências diretamente na DDMOnline da Polícia Civil e o acionamento da Polícia Militar em um único lugar. Também traz função inédita ao monitorar agressores por georreferenciamento no caso de tornozeleira eletrônica³⁵, o aplicativo cruzará os dados da localização da vítima com a movimentação do agressor. Ao fazer o cadastro usando o login gov.br, a ferramenta importa os dados e identifica automaticamente se a vítima já possui medida protetiva, disponibilizando um botão do pânico para o acionamento do socorro em caso de necessidade. A medida agiliza o processo e dispensa a necessidade de preenchimento de formulários e do número do processo para o pedido de ajuda.³⁶

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o Estado de São Paulo possui a maior rede de órgãos especializados no atendimento à mulher vítima de violência no país. No entanto, há relatos de dificuldades no registro de boletins de ocorrência e mau atendimento por parte dos agentes policiais, em que se tem observado a falta de treinamento específico para profissionais que atuam em Delegacias não especializadas na defesa da mulher. Outro problema é o horário de funcionamento limitado em Delegacias de Defesa da Mulher, apesar de argumentos de que a violência não tem horário para ocorrer.³⁸

³⁶ Disciplinada pela Resolução SSP-59, de 20 de setembro de 2023

³⁷ Disponível em <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-mulher-sao-paulo-lanca-aplicativo-e-abre-sala-para-vitimas-de-violencia/>

³⁸ Disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/09/problema-nao-e-numero-de-delegacias-mas-atendimento-prestado-a-mulher.htm>

É importante ressaltar que os crimes e atos de violência no âmbito doméstico podem ocorrer a qualquer momento. No caso específico das agressões contra mulheres e meninas, muitas vezes essas situações ocorrem em suas próprias residências, quando agressores e vítimas se encontram após um dia de trabalho ou durante feriados e fins de semana. Portanto, é inaceitável que as delegacias especializadas encerrem o atendimento devido ao término do expediente. Ademais, em pesquisa conduzida pelo Fórum de Segurança Pública revelou que, nos últimos sete anos, os casos de feminicídio registrados na cidade de São Paulo foram mais frequentes durante o período noturno (32%) e aos domingos (23%).³⁹ Esses dados destacam a necessidade de se manter um atendimento constante e especializado, independentemente do horário ou do dia da semana, a fim de prevenir e combater tais crimes.

Por isso, da importância de abordar as barreiras para buscar ajuda em nível organizacional e social para incentivar o acesso por parte das vítimas. Ainda há desconfiança em relação ao Sistema de Justiça, às redes de apoio e as opções de ajuda disponíveis podem ser inacessíveis devido a restrições de tempo, localização ou condições financeiras, e especialmente para pessoas de baixa renda ou dependentes financeiramente do agressor.

As políticas públicas de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher envolvem a coordenação de ações entre diferentes esferas governamentais e organizações não governamentais. Essas ações devem integrar o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública com áreas como Segurança Pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. Além disso, é importante realizar estudos e coletar dados com foco nas perspectivas de gênero, a fim de avaliar periodicamente os resultados das medidas implementadas e de garantir orçamento para continuidade dessas políticas.

5. REFERÊNCIAS

AHMED, Sadaf; GENTILI, Monica; SIERRA-SOSA, Daniel; ELMAGHRABY, Adel S.. Técnica de integração de dados multicamadas para combinar dados criminais heterogêneos, processamento e gerenciamento de informações. **Processamento e gerenciamento de informações**, v 59, ed 3, 2022.

³⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/03/apos-2-anos-em-queda-numero-de-feminicidios-volta-a-aumentar-em-sao-paulo.shtml>. Acesso em 22 fev. 2024

ALAMERI, Thamer; ALHILALI, Ahmed Hazim; ALI, Nabeel Salih; MEZAAL, Jawad Kadhim. Relatórios de crimes e controle policial: abordagem móvel e baseada na web para compartilhamento de informações no Iraque. **Journal of Intelligent Systems**, v. 31, n. 1, 2022.

ASTON, Elizabeth V; O'NEILL, Megan; HAIL, Yvonne; WOOFF, Andrew. Partilha de informações no policiamento comunitário na Europa: construindo a confiança do público. **Jornal Europeu de Criminologia**, v.20, 2023.

ARPONEN, Isabella; KORKMAN, Julia; ANTFOLK, Jan; KORJAMO, Riina. Fatores relacionados à decisão das vítimas de estupro de registrar boletins de ocorrência. **Psicologia Nórdica**, 2023.

BERRIO-ZAPATA, Cristian et al. Exclusão Digital de Gênero: quebrando o silêncio na Ciência da Informação. **Rev. Interam. Bibliot, Medellín**, v. 43, n. 1, e8, Apr. 2020.

FORNARI, Lucimara Fabiana et al.. Violência doméstica contra a mulher na pandemia: estratégias de enfrentamento divulgadas pelas mídias digitais. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 74, p. e20200631, 2021.

LEESE, Matthias. Promovendo futuros criminais: práticas de dados e prevenção do crime. **Policiamento e Sociedade**, n.33, v.3, 2023, pp.333-347.

STARDUST, Z.; GILLET, R.; ALBURY, K.. Vigilância não é igual a segurança: Polícia, dados e consentimento em aplicativos de namoro. **Crime, Mídia, Cultura**, v19 n.2, 2023, pp. 274-295.

5 – Vigilância Ética e o Agir Policial

Ethical Surveillance and Police Action

Sandro Cozza Sayão⁴⁰

RESUMO

Surveiller et punir (1975) de Michel Foucault, foi, juntamente com outras obras importantes do autor, um dos marcos no que concerne às discussões sobre justiça, sistema prisional, sistema psiquiátrico e o modo como encaramos as muitas formas de poder existente entre nós. A partir de suas análises, toda uma *microfísica* de poder foi revelada, indicando como estamos imersos num jogo de forças que nos comandam e direcionam. No entanto, não há como negar também, que uma dada tendência interpretativa negativa se abateu sobre tudo que diz respeito à ideia de “vigilância”. De um modo geral, principalmente no Brasil, onde sua obra teve grande impacto, toda forma de “vigília” se transformou automaticamente em estopim para um dado interesse punitivo, como se toda forma de “visada” fosse sempre ancorada no desejo interessado em controlar para comandar e punir. O que se por um lado não deixa de ser verdade, por outro camufla um sentido mais positivo que também é possível de ser atribuído ao termo, no qual destacamos um interessamento ético na forma de um “velar por”. Nesse sentido, auxiliados agora pelas teses de Emmanuel Levinas, cuja obra reflete a ideia da responsabilidade infinita de uns pelos outros e de todos pela sociedade da qual somos e fazemos parte, daremos ênfase aqui ao que temos chamado de “*vigilância ética*”. Isso como culminância ao fato de que na vida social a responsabilidade pelo Outro nos leva à necessidade de “velar por” como “zelar por”, uma postura de máxima atenção diante da iminente possibilidade do egoísmo e da indiferença que sempre rondam a humanidade. Ao fazermos isso, tomamos como referência o trabalho policial, e como nesta atividade não há espaço para uma consciência dispersa, sonolenta ou desatenta.

Palavras-chave: Vigiar e Punir; vigilância ética; policiamento; polícia.

⁴⁰ Doutor em Filosofia PUCRS e Pós-Doutor em Filosofia Contemporânea pela Université Paris X. Professor Associado IV da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Chefe do Departamento de Filosofia da UFPE e Coordenador do Programa Virtus. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6656-187X>.

ABSTRACT

Surveiller et punir (1975) by Michel Foucault, along with other significant works by the author, marked a turning point in discussions about justice, the prison system, the psychiatric system, and the way we perceive the many forms of power that exist among us. Through his analyses, an entire microphysics of power was revealed, indicating how we are immersed in a game of forces that command and direct us. However, it cannot be denied that a certain negative interpretative trend has overshadowed everything related to the idea of “surveillance.” Especially in Brazil, where his work had a significant impact, every form of “vigilance” has automatically become a trigger for punitive interests, as if every form of “gaze” were always anchored in the desire to control, command, and punish. While this is not entirely untrue, it also obscures a more positive meaning that can be attributed to the term, highlighting an ethical interest in the form of “watching over.” In this sense, now aided by the theses of Emmanuel Levinas, whose work reflects the idea of infinite responsibility of each for the other and of all for the society of which we are a part, we will emphasize what we have called “ethical surveillance.” This culminates in the fact that in social life, responsibility for the others leads us to the need of “watching over” as “caring for,” a stance of utmost attention in the face of the imminent possibility of selfishness and indifference that always hover around humanity. In doing so, we take police work as a reference, and how in this activity there is no room for a dispersed, sleepy, or inattentive consciousness.

Keywords: Discipline and Punish; ethical surveillance; policing; police.

1. A POLÍCIA: UMA INSTITUIÇÃO ENTRE FORÇAS

Logo no início da obra *O que faz a polícia*, Dominique Monjardet, sociólogo francês pioneiro nas reflexões e na desmistificação de muitos elementos que constituem a instituição policial, apresenta uma série de análises relacionadas à definição do que se pode entender pelo termo polícia. Fazendo referência ao estado francês e à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, mais especificamente ao seu artigo 12, que determina que para se garantir os direitos do homem e do cidadão é preciso “o uso da força pública”, Monjardet apresenta uma definição mais ou menos clara do que se pode entender por polícia dentro de um Estado de Direito e de que elementos ela pode se servir. (Ver. Monjardet, 2021, p.30)

Sabendo que apenas aparentemente a polícia reúne termos de imediata compreensão e que normalmente ela congrega ações que na

perspectiva dos cidadãos comuns seriam reprováveis, Monjardet destaca a variedade dos elementos que a integram e pensa a instituição policial a partir das tensões entre poder e sociedade e como esta é um instrumento político encarregado de mobilizar recursos decisivos a fim de garantir a regulação das forças nas relações sociais. O que a levaria a ter por horizonte o benefício de todos, e não a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada. Nesse sentido, a polícia atuaria, segundo Monjardet, na manutenção do equilíbrio das forças existentes numa dada sociedade, para que de nenhum modo, alguma dessas possa se impor e anular a qualquer outra. Fato comum dentro de um estado totalitário em que uns “são” e outros “não”, em que uns podem tudo e outros nada podem. Isso em razão das especificidades e das diferenças que os constituem e que por alguma razão foram hierarquicamente organizadas em grupos de maior ou menor valia.

E é exatamente em razão disso, que a polícia e tudo que ela faz, deveria responder única e exclusivamente aos interesses coletivos e jamais a interesses privados de pessoas ou entidades. Seu trabalho, seria por definição comprometido com a erradicação de todas as escolhas, interesses e comportamentos individuais que possam afetar negativamente quem quer que seja. Isso tanto de modo direto como indireto. O que, por exemplo, tornaria justificável por parte do Estado, controlar, tolher e cercear qualquer que seja a escolha que possa violar e negar a quem quer que seja a possibilidade desse existir e viver em sua plenitude.

A partir disso, Monjardet vai descrever a força pública, representada agora pela *polícia*, em seu papel singular de garantir, contra qualquer outra força, os direitos individuais das pessoas - tais como eles são enunciados principalmente no que concerne o direito à liberdade, à propriedade, à segurança e à resistência à opressão. Segundo ele, nesses direitos estaria ancorada a legitimidade da “instituição polícia” e de toda e qualquer ação que essa possa e venha desempenhar. E qualquer instrumento de poder que essa possa utilizar, para ser legítimo e aceitável, precisaria mostrar-se útil nesse contexto de garantia dos direitos definidos, sendo por isso meio ao fim pretendido. Fim que poderíamos aqui resumir como direito à salvaguarda da vida e a necessidade de tolher a tudo que lhe ponha em risco. E como toda “a instituição se especifica pelos valores a que ela serve” (Monjardet, 2021, p. 29), a instituição policial responderia, assim, ao conjunto de valores definidos pela sociedade na qual ela está inserida. O que para Monjardet representa que ela não tem um conteúdo próprio, assim como a educação e a saúde, já que nesses haveriam sentidos singulares que as fomentam. Segundo ele, a polícia serve a valores

discriminantes decorrentes das escolhas que a própria sociedade fez para si em documentos ou tratos e isso a coloca na dependência de enunciados detalhados e elementos normativos.

E sobre a questão do uso da força, que é normalmente o primeiro elemento considerado quando pensamos na ação policial, Monjardet destaca que embora o trabalho desta não se resuma ao uso desta e que muito do que faz a polícia está relacionado a elementos outros que aqueles de caráter repressivo e ostensivo (veja-se o trabalho de agentes da inteligência e da investigação, inspetores e outras formas de ação que não usam a força), essa tem a legitimidade do Estado para utilizá-la. Ou seja, a polícia está autorizada a utilizar mecanismos que para o cidadão comum seriam vetados (Ver. Monjardet, 2021, p. 28). As muitas estratégias e técnicas, protocolos e mecanismos de investigação entre outros, que para as pessoas comuns se exercidas seriam um atentado às liberdades individuais e uma violação às regras consensualmente admitidas, para a polícia são válidas em razão das “justificativas” que lhe dão embasamento. E é sob a tutela de elementos de justificação que emergem dos direitos que visam defender e que são por esses uma espécie de lastro ou sentido condutor, que nasce a legitimidade e consequente legalidade do trabalho policial.⁴¹

Lógica que obviamente não se aplica, por exemplo, a elementos como uso da tortura ou de outras formas de violação da integridade física das pessoas, que de nenhum modo tem legitimidade e legalidade. Embora Monjardet não adentre nessa temática, podemos acrescentar a tudo que se está dizendo aqui, que a tortura por si mesma descumpre o conjunto dos preceitos definidos pelos Direitos Humanos que dão sustentação à instituição policial dentro de um Estado Democrático e de Direito como a França e o Brasil. O caráter degradante que essa guarda em si, que resulta na violação da dignidade humana e da vida, de nenhum modo poderia ser justificado. E sem adentrar nos pormenores dessa discussão, mas fazendo breve alusão ao tema trabalhado em nosso texto - *A ética utilitarista e o ponto de tensão entre a dignidade humana e a ameaça à liberdade e o agir policial* (Sayao; Nascimento, 2023): a não ser que se decaia numa espécie de justificativa religiosa transloucada, como se tinha, por exemplo, na

⁴¹ Portanto, definiremos aqui a polícia como a instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas. (Monjardet, 2021, p. 27)

idade média, em que o sofrimento imputado ao outro seria uma espécie de acesso a algo mais elevado e redentor para a própria pessoa torturada, de nenhum modo a tortura é algo aceitável e legítimo entre nós.⁴²

Dito isso, gostaria de aprofundar um pouco mais a respeito das questões relacionadas aos motivos pelos quais precisamos das ações de “vigilância”, “contenção” e “controle” realizadas pela polícia. Se com Monjardet conseguimos visualizar o sentido que justifica a ação policial dentro de um Estado Democrático e de Direito e como tudo que essa faz deve estar alicerçado na defesa de direitos fundamentais prescritos, no caso da França na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e do Brasil na constituição de 1988 e por consequência na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; por outro lado, precisamos ainda olhar com atenção porque nossa sociedade necessita de elementos reguladores. Isso para que possamos principalmente enfrentar certos discursos apaixonados que não raras vezes colocam em “cheque” a necessidade da instituição *polícia* entre nós e de que é possível vivermos sem ações de “controle”, “contenção” e “vigilância”.

Na maior parte das vezes, fruto de uma espécie de defesa quase que irrefletida de que precisaríamos caminhar em direção ao fim de toda e qualquer forma de “policiamento”, no qual o “uso da força” e qualquer forma de “contenção” ou mesmo “interdição” é sempre visto como algo reprovável, esses discursos são quase sempre decorrentes de grupos que acreditam que apenas a força revolucionária da educação e que a superação das desigualdades sociais existentes, seriam capazes de nos tornar livres de toda sorte de conflitos e crimes. Associando a um só tempo a ideia de que as diferenças sociais são o fundamento de “toda a criminalidade” e que a ignorância é mãe de toda absurdidade, vislumbram a possibilidade de inaugurarmos um novo tempo via superação do sistema econômico que nos coloca diante de desigualdades atrozess e que fortalecendo o sistema educativo conseguiremos suplantar todo “mal” existente. Fato decorrente de um resquício ainda iluminista no qual o “mal” é fruto da “ignorância”. O que de certo modo faz sentido, mas que não explica a totalidade da “perversidade” e da “absurdidade” que nos afeta.

⁴² A gravidade do tema impede de realizarmos aqui análises mais apuradas. Essas tomariam todo o espaço que se têm disponível e impediriam que se desse atenção ao que aqui nos comprometemos. Por isso, deixaremos para outro momento realizar os desdobramentos adequados do assunto.

Obviamente que tanto a educação como o trabalho social voltado à superação da vergonhosa discrepância social que nos toma de assalto, têm grande responsabilidade no erigir de uma sociedade mais justa e igualitária. Essas duas forças, uma no campo reflexivo e a outra no contexto visceral das necessidades básicas de nosso encontro com o mundo, são fundamentais para que uma sociedade lide com a violência de um modo eficiente e para que a “inumanidade” que nos ronda possa ser contida. No entanto, não há como pensar que a falta de acesso à educação ou que as diferenças sociais são as únicas responsáveis pela barbárie e a perversidade.

As análises de Adorno e Horkheimer em *Dialética do esclarecimento*, nos mostraram como uma sociedade esclarecida é capaz das mais absurdas escolhas, assim com a evidência da perversidade realizada por pessoas com condições financeiras estáveis, demonstra que a precariedade de recursos ou as desigualdades não podem ser colocadas como condição à criminalidade. A violência e a absurdidade existente, certamente têm nas diferenças sociais e na falta de acesso das pessoas à educação e aos recursos civilizatórios existentes no campo do pensamento, muito de suas razões, mas essas não explicam por completo o desejo de morte que se exercita na ação de muitos.

A pedofilia, a violência sexual, o desejo de eliminação do diferente, a necessidade de alguns de terem poder sobre outros ou o prazer que alguns sentem com a dor e o sofrimento alheio, têm razões diversas e misteriosas que não se justificam apenas por essas duas dimensões consideradas acima. Fatores de natureza pouco acessíveis lhes dão suporte. Além disso há que se considerar ainda que um “mal banal” e sem justificativas também ronda a condição humana e seria inocente acreditar que por trás de todas as escolhas descabidas e mortais haveria uma justificativa plausível a ser afetada ou algo racional que pudesse ser confrontado via argumentos.

Por isso, é tolice pensar que poderíamos, num tempo mesmo que distante, equacionar de vez a barbárie. Talvez ser humano seja exatamente termos que lidar diuturnamente com um dado desejo destrutivo do Outro que, por vezes, é sem fundamento e que precisa ser controlado e contido. Toda história humana mostra o eterno risco do egoísmo e da inumanidade e, por isso, defender uma sociedade para além da ação policial seria tão irreal como pensar numa “terra prometida” em que todas as nossas crises estariam em suspenso e que nenhum mal seria desejado e concretizado por quem quer que seja.

Nesse sentido, embora se possa pensar em novos modelos de polícia e policiamento e numa diminuição drástica do potencial ofensivo das ações de cada um a partir de caminhos civilizatórios cada vez mais sólidos, isso não significa dizer que iremos superar por completo as dissonâncias que nos tipificam e a crise que caracteriza o encontro social e que exigem regulação. Em outras palavras, sempre haverá necessidade de uma dada “vigília” e de certo “controle e regulação externa” das ações existentes numa sociedade.

Diante dessas questões e na tentativa de defender a necessidade de um dado tipo de “vigília”, não mais centrado na necessidade de punição ou de uma especulação infundada e injustificável, mas como elemento fundamental para que se evite a perversidade entre nós, que consideramos aqui a necessidade daquilo que temos chamado “vigilância ética”. Ação essa decorrente da necessidade de “zelarmos por”, na perspectiva que estamos sempre às voltas com o risco de atos desumanos que se desconsiderados se efetivam e tomam corpo seja nas grandes ou pequenas histórias.

Com esse compromisso realizaremos a seguir uma série de análises a respeito do tema e de como a instituição polícia deve agir plenamente centrada na defesa incontestável da vida e na contensão de forças que possam desejar eliminar outras.

2. SOBRE A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO

“Omal—ou a animalidade—é a não comunicação, é ser absolutamente fechado em si a ponto de não aparecer para si mesmo.” (Levinas, Do Sagrado ao Santo, 40)

É sabido que o “mal”, na forma de escolhas perversas e bárbaras, faz parte de nossa presença no mundo. Uma rápida visada na história humana e mesmo nas ações cotidianas que nos cercam, faz-nos perceber que somos em meio a uma intrincada dinâmica de perversidade, mesmo que num determinado âmbito possamos ser mais pacíficos e cordiais. Não há sociedade humana livre da barbárie ou de ações tresloucadas. Assim, como não há individualidade, livre do risco do egoísmo e de escolhas descabidas. E embora existam lugares com estatísticas mais palatáveis a respeito da criminalidade, em que a violência mais imediata foi, de certo modo, equacionada, não podemos negar que mesmo aí existe dor e sofrimento. E sem adentrar aqui no fato de como as maiores absurdidades conhecidas, foram realizadas por sociedades ditas desenvolvidas e como

nos grandes conflitos e guerras homens e mulheres de bem mostraram seu lado mais perverso, conseguimos compreender que a humanidade está sempre sobre o fio de uma navalha, sujeita à inumanidade. Enquanto um dado sentido representativo daquilo que é mais nobre em nós, como a generosidade e a responsabilidade, a humanidade é desde sempre ameaçada pelo egoísmo que é igualmente parte de nós. E se não dermos manutenção constante às estruturas que nos ajudam a lidar com esse outro lado de nossa própria condição, sucumbimos. Em outras palavras, estamos todos sujeitos a ações equivocadas e ao risco da indiferença que é mãe de todas as absurdidades. E entender de onde procede o mal e as razões de porque ele se exercita entre nós, é ao mesmo tempo criar condições para evitá-lo. Saber de que contexto ele insurge e toma corpo nas escolhas humanas é já criar mecanismos de defesa e de resposta, é ter tempo para nos prevenirmos da própria inumanidade e, com isso, dar passos significativos para a proteção da vida e de seu alavancar.

Emmanuel Levinas (2008), filósofo lituano/francês, conhecido por seu trabalho de crítica à totalidade e suas teses a respeito da subjetividade, logo no início de uma de suas maiores obras, *Totalidade e infinito*, afirma: “Não se trata de duvidar da miséria humana – do domínio que as coisas e os maus exercem sobre o homem – da *animalidade*” (Levinas, 2008, p. 21). Suas teses, mostram que a perversidade é uma de nossas faces. E se por um lado, a descrição que ele faz daquilo que chama de humano guarde em si uma dada nobreza e altura, como nobre são os atos de generosidade e de responsabilidade que são igualmente possíveis, por outro ele mesmo não nega que somos sujeitos ao fechamento do egoísmo, ao encapsulamento da indiferença que nos conduz à violência e ao crime.

A perversidade e a barbárie chamadas aqui por Levinas de *animalidade*, são como uma dada qualidade miserável que nos é própria em razão do aprisionamento em si, da ausência completa de preocupação com o outro. Isso como empobrecimento no próprio ego que sugere que embora possamos realizar as mais significativas conquistas no campo intelectual e tecnológico, somos igualmente sujeitos às intempéries da indiferença, que no afã de dar conta de suas necessidades nega ao Outro o direito de ser. E assim, mesmo vislumbrando a possibilidade de sermos de outro modo, referindo-se a toda uma face humana nobre e generosa, Levinas não deixa de chamar a atenção para a existência do mal e dos maus. Isso sem recorrer à uma dada ideia de essência ou de substância que nos pudesse ser atribuída e pela qual se pudesse caracterizar as pessoas em boas ou más.

A maldade ou a animalidade, é segundo ele decorrente de uma “falta”, ou melhor, da precariedade existente em nós em relação à preocupação com o outro – o egoísmo. Como ele dirá: “O ser é mal não porque finito, mas porque sem limites” (Levinas, 1923, p. 29). Quer dizer, a maldade não seria decorrente do fato de nos faltarem recursos intelectivos, ou de alguma outra precariedade que por natureza nos fizesse incapazes da empatia, mas pelo fato de que nossa liberdade em muitos casos se exercita de modo indiferente - às expensas das necessidades alheias.

A falta que denuncia, a miséria humana que exclama, refere-se à ausência da responsabilidade e à precária sensibilidade que nos convocaria à generosidade. Tudo isso como expressão de certa pobreza humana, como uma vida absolutamente indiferente, fria e sem nenhuma empatia.⁴³ Nesse sentido, o mal estaria relacionado à ausência de algo que ponha freios à própria liberdade. Algo que nesse caso é a percepção do Outro, a responsabilidade pelo Outro como aquele a ser respeitado e cuidado. Ou seja, “...é o acolhimento do Outro, o começo da consciência moral que põe em questão a minha liberdade” (2008, p. 73). Isso porque a liberdade alheia à investida do Outro é, por si mesma, mortal e destrutiva. E, a violência cotidiana, como as guerras vividas e sentidas, estaria relacionada à falta de compromisso de uns para com os outros. Estaria relacionada à diluição dos laços que nos aproximam e que indicam que somos no fundo “irmãos” de um mesmo mundo e de um mesmo desafio de viver.

E por isso, poder-se-ia dizer que não são exatamente as diferenças existentes entre nós as responsáveis pela crise e por toda a absurdidade no campo humano. Não é a diversidade de sentido à vida a responsável pela absurdidade, mas a indiferença de liberdades sem limites, que totalmente fixadas em suas necessidades e desejos egoístas se tornam incapazes de perceber entre nós dada comunidade e certos laços. Do encapsulamento em si mesmo nasceria a barbárie. Do engessamento e fechamento, como fixação profunda a si mesmo e completa falta de adesão a tudo que não são suas próprias vontades egoístas, que tomariam corpo a violência e os crimes que somos todos testemunhas.

⁴³ Cabe ressaltar que Levinas é filósofo e não faz aqui uma descrição dos psicopatas, que para a psicologia possuem um traço singular não apenas devido a suas escolhas, mas isso é uma tema que não desenvolveremos aqui por conta do espaço.

No fundo, o mal é um grande não. A negação absoluta do Outro. Isso porque no egoísmo abre-se um impasse – para que um seja o Outro deve ser negado. Por isso, pode-se dizer que a finitude que nos contorna – e sempre vai nos contornar – não é necessariamente o problema, tampouco é ela a fonte do que nos aflige. A negação na qual se refere todo mal, distendida à sua máxima potência e que chega à possibilidade da banalidade, é por essa razão “puro egoísmo”. É o mal pelo mal, sofrimento por nada, que em muitas situações escandaliza e envergonha quem é já sensível e disponível.

No entanto, dar-se conta de como a liberdade sem limites leva ao mal, é também, como diz o próprio Levinas: “restituir às dimensões de sentido” (2010, p. 128). Sentido que aqui pode ser traduzido como orientação. A lucidez diante da absurdidade, a compreensão de como o egoísmo nos leva à perversidade e à barbárie, dá-nos a possibilidade para previamente se buscar caminhos alternativos em que se evite o mal e seus muitos desdobramentos. Ou seja, o discernimento tecido e construído pelo olhar apurado, leva-nos a pensar a respeito de como podemos “prever”, “evitar”, “conter” e mesmo “impedir” que esse se exerça. E por isso, a sabedoria aqui nos dá “tempo”. Tempo para nos prepararmos, de pensarmos em estruturas protetivas e mesmo preventivas capazes de não só conter, como “desmobilizar” e “desconstruir” ações que não são bem-vindas se desejamos potencializar a vida.

A evidência de por que razões o mal se corporifica deve converter-se, aqui, numa tomada de providência. “No inter-humano está também na providência de uns em socorro dos Outros, antes que a alteridade prestigiosa de outrem venha banalizar-se...” (Levinas, 2010, p. 129). Ou seja, no sofrimento haveria um apelo por algo que possa amenizar, adiar e mesmo evitar o exercício do mal. E é desse pedido de socorro que se ergue o motivo pelo qual as leis e muitas instituições conhecidas irão se fundamentar. É para aí, para se impedir o sofrimento e a execução de atos mortais, que se deve olhar e é aí que nasce a necessidade de estruturas e mecanismos sociais que cumpram a tarefa da responsabilidade e da ética, assim como de instituições como as “forças policiais” que outra coisa não devem fazer do que salvaguardar a vida.

A tomada de consciência da possibilidade do mal nos leva a assumir a necessidade de responder ao mal, cujo fim último é evitar a todo custo a absurdidade. Como diz Levinas (2008, p. 21), “a liberdade consiste em saber que a liberdade está em perigo. Mas saber ou ter consciência é ter tempo para evitar e prevenir o momento da inumanidade”. E é

exatamente, por isso, que estamos aqui considerando a necessidade de mecanismos sociais e institucionais capazes de evitar o mal do egoísmo que nos ronda. Em como precisamos criar mecanismos de defesa da vida e repudiar toda ação mortal que possa realizar.

A evidência de nossa face sombria e quão destrutiva ela pode ser, leva-nos à necessidade de erigir mecanismos capazes de “identificar”, “conter”, “prevenir” e “desarticular” o mal que a todos é possível. Do sofrimento injustificável do Outro, abre-se um chamado ético que aponta para a necessidade de erigirmos meios de preservação e zelo. E por isso, pode-se pensar no sofrimento, como diria Levinas (2010, p. 122), e “descobrir-lhe uma finalidade biológica, o papel de sinal de alarme...”. Quer dizer, o sofrimento e sua possibilidade deve ser um sinal de alarme diante do qual não há como nos darmos o luxo da distração. Assim como diante da inumanidade não há como “repousar” ou dormir, há que se estar “alerta”, “atento” e “desperto”. Em outros termos – “vigilante”. A resposta a ser dada há de ser precisa e também “cirúrgica”, caso contrário o mal se instala como uma doença que diante do descaso se torna cada vez mais aguda.

A dor, o sofrimento e todas as mazelas resultantes do egoísmo, quando deles se tem consciência, ensinam sobre o valor da vida, sobre a necessidade de zelarmos por certos compromissos éticos e a respeito de como precisamos saber lidar com a ameaça da indiferença. O que vai convocar todos os recursos da inteligência e da consciência, todas as nossas habilidades e capacidades a fim de não nos distanciarmos do compromisso com a dignidade, com a ética e com a responsabilidade infinita que nos distinguem das bestas e das sociedades bárbaras.

Não é à toa que o desafio de pensar as forças policiais e a forma como elas devem atuar é algo que exige uma série de elementos, a começar pela clareza em relação ao sentido que a justifica. E tal fato, abre uma exigência ainda mais aguda, em cujo olhar sensível sobre o sofrimento humano, traduzido na tomada de consciência a respeito da ameaça que sempre nos ronda, convoca à necessidade de uma resposta capaz de desmobilizar e mesmo “conter” o mal que se possa fazer, sem que se perca de vista a responsabilidade infinita pela dimensão humana que deve alinhar todas as escolhas. O desafio é responder ao mal, sem perder-se do fato do “um-para-o-outro como um guardião-de-seu-irmão, como um responsável pelo outro”. (Levinas, 1993, p. 15)

A partir disso, pensarmos na necessidade de responder ao sofrimento humano, à possibilidade do mal, mediante o erigir de estruturas protetivas

como a segurança pública e o trabalho policial, constitui-se num desafio de grandes proporções. O sentido do humano, que ao mesmo tempo convoca à consciência responsiva, exige dada articulação ética que não perca de vista que “somos todos irmãos”. E esse é o “quiproquó” que torna a resposta necessariamente cheia de nuances.

As polícias devem responder ao mal sem se tornarem indiferentes à responsabilidade e ao fato de que é ela também responsável por aquele que o comete. Ou seja, é ela responsável mesmo diante daquele que comete crimes. Por isso, quando se fala em humanizarmos as polícias, na verdade, está-se não desmobilizando a força que lhes é necessária, mas exigindo que essa seja exercida em um contorno ético responsável que jamais se perde dos grandes referenciais de respeito e dignidade. Sem essa orientação clara, sem essa Roma para o qual todos os caminhos se possam voltar, o que teremos é a repetição das mesmas respostas violentas há muito conhecidas, que pouco nos descentram da dor e do sofrimento. A humanidade, como representação de uma dada nobreza e altura de nossas escolhas, exige a fraternidade, por mais que seja complicado amar nosso irmão diante de determinados acontecimentos.

Por tudo isso, não há como pensar o trabalho das forças de segurança pública e o trabalho policial sem o alinhamento desses aos Direitos humanos, à salvaguarda da vida e à defesa da dignidade. Se, por um lado, a força pujante dos que desejam realizar atos mortais e o sofrimento que essas impõem exige que nossa consciência esteja desperta e instrumentalizada para, de modo firme e contundente, saber preservar a vida, tudo isso também exige que saibamos considerar que essa não pode, nesse caminho de contenção e mesmo interdição, assumir-se contraditória em relação aos ideais que a convocaram. Se do sofrimento chegou-se ao zelo pela vida, à necessidade de justiça e de elementos de contenção, esse nos fez também perceber o risco da indiferença e de como ao se desfigurar o Outro de sua humanidade, destituindo esse de sua face humana, algo de muito destrutivo se implanta. E aqui um duplo ensinamento se impõe: de um lado, o sofrimento convocou-nos a preservar a vida; e do outro, ele também ensina a necessidade de se responder de modo ético a tudo que nos possa causar mal. Quer dizer, a resposta a ser dada aos esdrúxulos contornos das ações distantes da responsabilidade - há de ser ética. O que não é algo simples. Principalmente porque diante de criminosos e de atos perversos, o desejo maior ainda existente é de se responder na mesma medida, tal como na antiga Lei do Talião se afirmava: “olho por olho, dente por dente”.

É preciso tomar ciência de que a paz que almejamos como fim, exige pensarmos na forma de se responder ao mal de um modo ético. Porque se a resposta dada não nascer de uma profunda justificação ética, não nascer embasada em compromissos claramente promotores da salvaguarda da vida e da crença de que podemos ser de outro modo, nós mergulharemos em estados ainda mais destrutivos que nos tornam prisioneiros da manutenção da própria perversidade que almejamos ultrapassar. Sem justificação, ou seja, sem atravessar a resposta a ser dada pela justiça, decaímos na banalidade daquilo que nos propomos rejeitar.

A busca por vingança e escolhas distantes de uma justificação ética, comprometem o que chamamos de humano em nós. Nos remetem à barbárie e a estados igualmente destrutivos que promulgam o ódio e ainda mais violência, como é o caso das milícias e de grupos de extermínio que sem qualquer compromisso ético são tão mortais quanto os que buscam enfrentar. E por isso o grande desafio é responder sem se perder na indiferença que conduz à barbárie, porque aí sucumbiríamos diante daquilo que buscamos rejeitar. Esse é o grande desafio humano que se impõe diante de nós e que Dostoiévski, nos *Irmãos Karamazov* soube tão bem representar quando disse: “somos todos responsáveis de tudo e de todos, e eu mais que os outros”.

3. VIGIAR E PUNIR X VIGÍLIA ÉTICA

Não há como falar em “vigília” ou “vigiar” sem fazer referência, ao menos no Brasil, à obra *Vigiar e punir*: o nascimento da prisão, de Michel Foucault de 1975. O uso acadêmico do termo e o próprio sentido que esse carrega, têm imediata associação às teses foucaultianas aí desenvolvidas, em que saber e poder se conjugam e como esses se tornam mecanismos de uma mesma microfísica de poder e controle. Isso como uma fórmula corrente entre nós, na qual vigora a administração das individualidades/subjetividades e de toda e qualquer possível ameaça transgressora.

É preciso lembrar, que, grosso modo, os escritos de Foucault nos fizeram compreender como na totalidade, ou seja, na vida e em todas as suas estruturas, exercitam-se forças para interditar e reprimir todo e qualquer possível abalo das estruturas existentes e em como na sociedade vigoram mecanismo para anular quem pode de certo modo afetar ao sistema. Como ele viria mostrar em vários de seus trabalhos, toda forma de controle nasceria, dentro desse contexto, de uma necessidade pujante de poder que se exercita na produção da verdade e na afirmação subreptícia de “quem é” e de “quem não é”.

Nisso, pela via da arqueologia e a genealogia, como métodos para a compreensão dessa microfísica do poder que se tece atrelada à logística de produção de saberes e verdades, Foucault denunciaria como uma dada postura ou observação curiosa e especulativa, faz parte de um sistema que impõe às pessoas papéis e identidades, formas de ser e dever ser. Isso porque ele ao mesmo tempo identificou que o sistema vigente exige que as liberdades individuais sejam subsumidas, assim como o desejo e as vontades sejam, de algum modo e por fim, dominadas por algo que sob elas se impõe, para que desta forma tudo possa funcionar e tudo que é planejado e programado possa, enfim, efetivar-se.

Nesse grande dispositivo organizador, em que cada um de nós deve incorporar um dado “modo de ser”, sufocando ou reprimindo todo e qualquer impulso ou ameaça transgressora, a atividade de “vigília” vai automaticamente funcionar como um “olhar” apurado para que se possa classificar, identificar e, com isso, enquadrar indivíduos e comportamentos. Isso como um modo de se “vigiar”, não para responder à ameaça de ações mortais, como acima reafirmamos e desejamos aqui mencionar, mas para que se possa sufocar e mesmo reprimir a diversidade e a pluralidade de sentidos da condição humana que, para a totalidade, são ameaçadoras e naturalmente transgressoras.

Obras de Foucault como *História da loucura da Idade Clássica* (1978), *Os anormais* (2001), *História da sexualidade: a vontade de saber* (1988), *Em defesa da sociedade* e, mesmo, *Vigiar e punir* (1987) relacionam, de modo claro, essa visada classificatória e ordenadora, que outra coisa não quer senão vigiar para controlar e desmobilizar o que por si mesmo possui uma força transformadora e desagregadora.

Não é à toa que se vigiam as sexualidades, os loucos, os desocupados, os jovens e todos aqueles que são por si mesmos transgressores por natureza e que por si mesmos não aceitam facilmente regras e modos de ser. Nesse processo, a determinação de que se está mais ou menos alinhado ou engajado ao sistema vai mobilizar um conjunto de fatores voltados para a regulação dos corpos, das mentes e das vontades. E aqui toda vigilância torna-se base de um processo em que se busca conhecer, identificar e interpretar para no fundo poder controlar e comandar. Isso como um esquema articulado que posteriormente fará entrar em cena outros elementos reguladores, como a punição, o cerceamento e os múltiplos mecanismos de aviltamento e manipulação, bem como a própria construção da verdade, que aqui também insurge como elemento de controle.

Dentro dessa microfísica, como mesmo diria Foucault, vai-se determinar o que é destoante ao sistema, o que lhe pode ser uma ameaça iminente, para que forças sejam administradas para “conter” e, mesmo, trazer novamente para dentro da lógica o que dela estava se desviando. É exatamente por isso que as análises do sistema prisional realizadas por Foucault e a estrutura “panóptica”⁴⁴ que, na forma arquitetônica representa essa necessidade de “vigiar para controlar”, vão ser bases do seu projeto de crítica ao atual sistema civilizatório e de como as estruturas de poder que daí reverberam se exercitam entre nós. E não é à toa que sua filosofia se afirmou como importante análise e discussão, principalmente quando se fala em política, justiça, saúde, saúde mental, sexualidade e, mesmo, educação.

O uso que fazemos do poder e como este se cristaliza nas mãos de determinadas grupos sociais, na sua maior parte a burguesia, e como esta domina os sistemas discursivos e a produção da verdade e, com isso, os mecanismos de interpretação do que é justo, moral, ético, patológico ou demoníaco, repercutem em sua obra com propriedade e impacto. Dessas, ergueram-se inúmeras decisões nos campos político e social e muito de como se pensa hoje – principalmente nas universidades – seja no contexto da saúde e da saúde mental, no sistema judiciário e na crítica que se faz às forças de segurança de modo geral, onde uma sempiterna desconfiança se faz presente.

É importante considerar, no entanto, que no processo discursivo que Foucault erigiu, alguns significados e perspectivas foram potencializadas em detrimento de outras. Essa potencialização acabou se tornando determinante para o estatuir de um modo de pensar, por vezes, indisposto a certos sentidos e possibilidades, como é o caso, por exemplo, do estigma que a palavra “vigilância” a partir dele começou a carregar. De modo geral, quando falamos em “vigiar”, automaticamente, somos levados a pensar na ideia de controle com vistas à manutenção das estruturas de poder e dos corpos; quase que imediatamente relacionamos a ação de “vigiar” com uma dada microfísica do poder.

⁴⁴ Foucault (1987) utilizou o termo “panóptico” em *Vigiar e punir* para fazer referência à sociedade disciplinar. Nessa obra, o autor mostra como no século XX temos o apogeu de estruturas de observação e controle nascidas nos séculos XVIII e XIX, cuja finalidade era, nas escolas, exércitos, hospitais, prisões e mesmo entidades religiosas, controlar-se e disciplinar-se as pessoas e seus corpos. Todas essas instituições são para ele modelos privilegiados, propícios à vigilância e ao controle dos indivíduos.

Importa considerar que em francês existem duas palavras muito próximas que poderiam ser traduzidas pelo termo vigiar: *surveillance* e *vigilance*. Foucault utilizou a primeira. O título original da obra em francês foi: “*Surveiller et punir: naissance de la prison*”, de 1975. E aqui se ergue uma pequena e importante questão. No Dicionário Larousse, *surveiller* aparece como a conjunção da proposição *sur* e do verbo *veiller*. Ou seja, ela congrega o sentido de *veiller*, que significa, dentre outras coisas, “olhar”, “velar”; e a preposição *sur*, que por si só indicaria dada direção, como por exemplo, olhar algo, observar algo, estar “vigilante” por algo. Nesse sentido, *surveiller* não teria, necessariamente, um sentido relacionado a uma determinada necessidade negativa de controle. Isso porque *surveiller* porta em si também o sentido de *guardar com atenção* ou *olhar algo com responsabilidade*. Do mesmo modo que *vigiar*, ou *vigilance* em francês, pode nos reportar a uma dada “vigília por alguém” com vista a “cuidá-lo”. Isso num sentido extremamente positivo. Quer dizer, tanto *surveiller* como *vigilance*, são palavras que podem fazer referência à salutar “vigília” em relação a alguém doente, por exemplo, do mesmo modo que se pode pensar numa “vigília” para impedir que um mal se exerça, assim como um professor ou os pais que devem estar sempre “vigilantes” para que nada de mal aconteça aos seus alunos ou filhos. Desse modo, ambas palavras carregam consigo em francês, um dado sentido de “cuidado”, traduzido aqui por “velar por”, embora *surveiller* contenha, em razão do “*sur*” de *surveiller*, um certo descolamento daquilo que se olha, ou seja, um olhar de cima ou distante que seria utilizado em referência por exemplo às câmeras de vigilância. E é exatamente em razão dessa distância, de uma certa falta de comunhão com aquilo que se olha, que surge igualmente o sentido negativo de *surveiller* que pode ter feito Foucault utilizar esse termo no lugar de *vigilance*. Isso porque *surveiller* comporta também o sentido de uma dada observação “curiosa”, cujo fundo não é outro senão uma postura especulativa, que casaria perfeitamente com as teses de Foucault relacionadas à necessidade de se controlar individualidades, comportamentos e escolhas.

Nesse sentido, se embora *vigilance* e *surveillance* guardem um significado de atenção, em que a consciência não pode dormir, pestanejar ou dar-se ao luxo da distração, da mesma forma que um juiz diante de algo a ser julgado não pode se distrair ou perder a concentração, o segundo termo pode representar um olhar baseado na curiosidade ou sem a justificativa ética em que se deve “*velar por*”, mas porque se está absurdamente irmanado com esse.

Em nosso texto, em que fazemos a defesa de uma dada “vigilância ética”, reforçamos o fato da necessidade de um “velar-se por”, na qual de posse de todas as nossas faculdades e habilidades nos colocamos dispostos ao Outro, movidos pela responsabilidade e pela necessidade de zelar por esse. Fato que do mesmo modo faz todo sentido quando pensamos no trabalho das forças de segurança pública que, diante do mal, das ações mortais que entre nós possam tomar corpo, se colocam vigilantes, sem “pestanejar” ou mesmo “relaxar”, sob risco de que ações mortais passem despercebidas. Ou seja, se por um lado os indivíduos “observam” com vistas a exercer determinada forma de controle de quem consequentemente foge à “normalidade” estabelecida, isso como base de um processo em que se julga, categoriza e delibera “quem deve” e “quem não deve”, “quem pode” e “quem não pode”, aqui o termo “vigilância” é evocado pelo sentido ético que comporta. Um sentido nascido da comunhão com aqueles que são vulneráveis, com todos que possam estar sob a ameaça de forças motivadas pela irresponsabilidade ou pelo egoísmo.

Assim, quando aqui aproximamos o termo “ética” à “vigília”, toma-se por base a necessidade de estarmos de posse de todas as nossas potências intelectivas e todos os recursos de nossa inteligência, para que ações egoístas não se avolumem ou imperem. A ética aqui funciona como justificação: se vigia para impedir que um ato perverso se exerça, para que algo ruim não se realize, para que o risco do egoísmo não se exercite. E como justificação, a postura esperada se afasta da vigília curiosa, da vigília que em Foucault era parte de toda uma engrenagem de poder, para assumir o sentido ético do comprometimento que nasce quando estamos juntos, movidos pela responsabilidade. Em outros termos, na base do que propomos está a necessidade de estarmos atentos e lúcidos, despertos e não embriagados por qualquer elemento, como também a de estarmos juntos, irmanados, num efetivo processo de abertura às necessidades do Outro. Isso num processo de absurda proximidade em que nos colocamos à disposição para servir. E é exatamente esse estar junto, na compaixão que nasce da comunidade de indivíduos que se apoiam, que nasce a capacidade de se poder discernir entre os tipos de ações que devem ser rejeitadas e mesmo cerceadas entre nós e aquelas que devem ser potencializadas e promovidas. Como a escolha do sentido que vai animar a vigília que se deseja realizar. Sem essa triagem qualitativa, do que verdadeiramente se precisa estar atento e do que não é outra coisa senão um outro tipo de interesse egoísta, decairemos no lugar comum da totalidade em que formas de controle são utilizadas sem justificação ética.

Anteriormente falamos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de como ela dá suporte à constituição de 1988 e a tudo que se possa falar em matéria de segurança pública no Brasil. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, é um excelente referencial de que tipo de elementos devem ser considerados por um olhar atento. Nela encontramos boas referências para se pensar o que tonifica e a suprime a vida, entre o que é o domínio das coisas e dos maus e o que são ações necessárias que nascem e se justificam sob a perspectiva de defender a todos da absurdidade. Falarmos em uma dada “vigilância ética”, exige essa tomada de consciência e essa capacidade cada vez mais lúcida de poder discernir.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desse modo, cientes de nossa vulnerabilidade e fragilidade física e espiritual; de que não só pelo fato de que nossa vida biológica exige condições sutis para poder se desdobrar, mas pelo fato de que nossa dimensão psíquica também depende de uma série de elementos para poder se manifestar, que estamos considerando aqui a necessidade de zelarmos pela humanidade num contexto de atenção e “vigilância”. Somos essencialmente frágeis e “existir” verdadeiramente depende de condições singulares na qual não sejamos de nenhum modo oprimidos, aviltados, violados e ofendidos. E é exatamente para criar condições para que sejamos e para que todos possam existir em suas peculiaridades que enquanto sociedade criamos elementos de proteção e amparo.

Se considerarmos que sem um “mínimo de conforto” material e espiritual somos achatados em nossas capacidades e tolhidos em nossa própria forma de ser, podemos entender a amplitude que a expressão “vigília ética” porta em si. É preciso garantir que as escolhas e decisões tomadas dentro de uma sociedade não sejam destrutivas. Que o trânsito no mundo de cara um de nós de nenhum modo se mostre destrutivo e mortal para quem quer que seja. É em descobrindo que nossas escolhas podem ser mortais, que ao mesmo tempo descobrimos a necessidade da criação de estruturas protetoras como as polícias e, por isso, quando falamos aqui em “direitos humanos”, estamos, ao mesmo tempo, considerando a necessária proteção de um “poder ser”, no zelo e na manutenção de determinadas condições que nos permitam “existir” com liberdade e com perspectivas de futuro, isso com a garantia efetiva do estado que se organiza a fim de rechaçar tudo que não é verdadeiramente bem vindo entre nós. Quer dizer, tudo que seja em essência mortal, como mortal

são todas as formas de preconceitos, toda negação das diferenças, toda intenção de exploração e uso de quem quer que seja. Em outras palavras, o estado se organiza na forma das instituições policiais, para que essas “em vigília” impeçam que qualquer pessoa seja negada em sua capacidade de ser, sendo tratada como um objeto a ser utilizado e logo descartado. As polícias, ou melhor, as forças representativas da segurança pública, são hoje evidentemente atravessadas por um compromisso ético de essência, compromissadas pela constituição federal que lhes dá sustentação à necessidade de responder responsabilmente à dinâmica do mundo que nem sempre parte de interesses nobres e edificantes.

E é diante do universo de fatores sutis dos quais a vida humana depende e que são difíceis de serem mensurados porque se referem a uma dimensão plural que vai do zelo pelo corpo e pelo zelo a todo um universo imaterial no qual nutrimos nossas subjetividades, que nos levam a rejeitar qualquer forma de opressão e manipulação psicológica, qualquer forma de assédio moral, preconceito ou qualquer outra expressão de violência, isso num trabalho lúcido e atento de zelo pelo Outro, assim como Levinas (1993, p. 15) sugeria a necessidade de sermos guardas de nossos irmãos na “não indiferença da responsabilidade”. O agir policial, representa hoje essa “guarda da vida”, como uma força constituída a fim de negar tudo que nega a própria vida. Seu compromisso maior é zelar para que afastemos de nós tudo que sabidamente nos é destrutivo. O que vai significar uma postura empoderada e tecnicamente preparada para que na não indiferença diante da dor do outro ou do seu possível sofrimento possa apresentar-se com atitudes que venham “conter” e “impedir” qualquer mal se faça entre nós. O que Levinas chamará de “proximidade mesma do próximo, pela qual se delinea, e só por ela, um fundo de comunidade entre um e outro, a unidade do gênero humano, devedora à fraternidade dos homens” (Levinas, 1993, p. 15). Quer dizer, o trabalho policial, como salvaguarda da vida e como vigília ética, é resultado da fraternidade humana, da generosidade e da responsabilidade.

Assim, se por um lado a consciência da finitude nos pesa, se a consciência de que somos mortais e afetáveis nos causa desconforto, por outro ela nos torna capazes de elaborar estratégias e mecanismos de proteção que acabam se convertendo em recursos civilizatórios em que possamos discernir entre o que nos é aceitável e o que deve ser “contido”. E é exatamente isso que nos permite dizer que as instituições que erigimos, dentre essas as próprias forças de segurança pública, são fundamentais. Como dissemos, não é possível falar em Direitos humanos hoje sem pensarmos em segurança-pública, sem falarmos em polícia, do

mesmo modo que não podemos falar em polícia e forças de segurança sem Direitos humanos. Uma coisa está profundamente atrelada à outra, embora muito se tenha ainda a fazer, construir e refinar nessa área. E é exatamente, por isso, também, que toda e qualquer narrativa que coloque de lados opostos Direitos humanos e polícia é um grande absurdo. Os alicerces ideológicos centrados na promoção da vida e na rejeição da morte, que fomentaram a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos a partir de sua promulgação em 1948, são os mesmos que hoje justificam, em estados democráticos, a existência de instituições relacionadas à “regulação” e “contenção” de ações que devem ser evitadas. Em outras palavras, os princípios sob os quais as forças policiais se justificam em nossos dias estão ancorados e decorrem dos mesmos princípios que consolidam a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O fim aqui é mesmo.

Isso não significa dizer que estamos justificando a brutalidade ou mesmo a violência praticada pelo Estado. Há aqui diferenças sutis que devem ser consideradas. O uso da força e o uso arbitrário da força, não são uma só e mesma coisa. Assim como a violência e o poder exercidos mediante claras justificativas não pode ser confundido com a violência atrelada a ações egoístas e banais e o poder que se exercita baseado em interesses e necessidades mesquinhas. Essa diferença é fundamental e há de ser considerada. Nisso, o que está em questão não é, necessariamente, o uso da força, o poder e mesmo a possibilidade da “interdição”, “contenção” ou cerceamento de dada ação ou pessoa, mas da justificativa que se coloca e deve se colocar por trás de todas essas escolhas. Embora ressoe de modo estranho pensar em termos do uso da “contenção” e de processos que interditem e cerceiem comportamentos, principalmente quando estamos em contextos em que defendemos a liberdade e a expansão de consciência, como é o caso das universidades, não podemos desconsiderar sua importância. A força, exercida principalmente por parte do Estado, é uma necessidade, embora isso não signifique sua banalização ou seu excesso.

Se pensarmos nos muitos crimes existentes na sociedade e que são evitados porque se “contêm” e “cerceiam” determinados conflitos, afastando as pessoas de momentos em que as emoções estão confusas a ponto de que atitudes descabidas sejam tomadas, compreenderemos a importância do bom uso da força já na microesfera dos problemas domésticos e familiares, por exemplo. Se olharmos para as muitas histórias em que as forças policiais desmobilizaram tentativas de sequestro, tráfico de pessoas, exploração sexual de adultos e crianças e trabalho escravo, em

como essas mesmas forças policiais através do seu trabalho de inteligência desarticularam organizações criminosas e mesmo conflitos que poderiam ter se agravado a ponto de levar à morte inocentes, compreenderemos o que estamos defendendo aqui.

Por isso, chamamos a atenção para os elementos que estão na base do próprio uso da força e do possível cerceamento e constrangimento de determinadas ações e comportamentos que são tarefa da ação policial. Esses são fundamentais para que se possa distinguir entre atos “banais de violência” e ações que são empregadas para desmobilizar escolhas degradantes e mortais que possam vir acontecer em uma sociedade. Por isso toda nossa defesa aqui é de uma “vigilância ética”, lúcida e nascida da proximidade ao Outro. Uma “vigília” constante não só de possíveis ações antiéticas, mas de si mesmo, e de tudo que se venha fazer diante de todo e qualquer contexto problemático. Quer dizer, tudo o que se faz em matéria de polícia deve ser sempre muito bem justificado e conscientemente disposto em prol da vida e da rejeição de tudo que lhe é degradante. A “vigília” que defendemos aqui é também um “velar por si mesmo”, ciente de que os compromissos que assumimos diante do Outro podem também ser esquecidos ou mesmo desviados pela força do egoísmo. E é exatamente essa “vigília de si mesmo”, que nos leva a necessidade de se responder de modo cada vez mais refinado, que nos faz lutar por novas tecnologias, procedimentos, protocolos e formas de agir. Tudo isso, na certeza de que nada está definitivamente pronto e acabado e que sempre poderemos responder de um modo melhor, mais ético e justo.

5. REFERÊNCIAS

ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BUSTAMANTE, Regina. **Violência na história**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

FOUCAULT, M. **História da loucura da idade clássica**. São Paulo: Perspectiva, 1978. (Coleção Estudos). Disponível em: <http://www.uel.br/projetos/foucaultianos/pages/arquivos/Obras/HISTORIA%20DA%20LOUCURA.pdf>. Acesso em: 05/04/2022.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade: a vontade de saber**. 13. ed. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2940534/mod_resource/content/1/Hist%C3%B3ria-da-Sexualidade-1-A-

Vontade-de-Saber.pdf. Acesso em: 02/05/2022.

FOUCAULT, M. **Sécurité, territoire, population**. Cours au Collège de France (1977-78), Paris : Gallimard/Seuil (Collection « Hautes Études »), 2004.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. **Os anormais**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GARRIDO, V. **O psicopata: um camaleão na sociedade atual**. 2. ed. Tradução de Juliana Teixeira. São Paulo: Paulinas, 2011. 293 p. Tradução de: **El psicópata**: un camaleón en la sociedad actual (Coleção Aspectos da Psicologia).

HOBSBAWM, ERIC. **A era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEVINAS, E. **Humanismo do Outro homem**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

LEVINAS, E. **Totalidade e infinito**. Lisboa: Edições 70, 2008.

LEVINAS, Emmanuel. **Le temps et l'autre**. Paris: Quadrige; PUF, 1983.

LEVINAS, Emmanuel; NEMO Philippe. **Ética e infinito: diálogos com Philippe Nemo**. Lisboa: Edições 70, 2000.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

POIRIÉ, François. **Emmanuel Levinas**: ensaio e entrevistas. São Paulo: Perspectiva, 2007.

SAYÃO, S. C.; NASCIMENTO, G. J. S. A ética utilitarista e o ponto de tensão entre a dignidade humana e a ameaça à liberdade e o agir policial. **Revista de Derecho y Cambio Social**, v. 74, p. 1-13, 2023.

SURVEILLER. In: **DICTIONNAIRE Larousse Français**. Paris: Larousse, 2016.

6 – Castigo e Sensibilidade Moderna: Dos Suplícios à Prisão, e da Prisão ao Abolicionismo Carcerário⁴⁵

Punishment and Modern Sensibility: From Torture to Imprisonment, and from Imprisonment to Prison Abolitionism

Luciano Oliveira⁴⁶

RESUMO

O artigo está dividido em dois momentos. No primeiro, tratará da mudança que se deu entre finais do século XVIII e inícios do XIX, quando os castigos corporais foram abolidos do arsenal das penas no mundo moderno e generalizou-se a pena de prisão. No segundo, tratará do momento que estamos vivendo: de um lado, cresceu o punitivismo em nossas sociedades; de outro, começaram a florescer nas sociedades ocidentais ideias generosas sobre o que fazer com os que infringiam as leis penais e surgiu, analogamente ao movimento abolicionista dos suplícios no século XVIII, um movimento abolicionista da punição que lhes sucedeu: a própria prisão. A hipótese do artigo é a de que, num e noutro caso, esses movimentos são animados pelo que o autor chama de “sensibilidade moderna”, fenômeno que tem na repulsa ao sofrimento físico uma de suas características principais.

Palavras-chave: castigo; sensibilidade moderna; abolicionismo carcerário.

ABSTRACT

The article is divided into two sections. The first addresses the shift that occurred between the late 18th and early 19th centuries, when corporal punishment was removed from the arsenal of penalties in the modern world, and imprisonment became widespread. The second focuses on the current period: on one hand, there has been a rise in punitive attitudes in our societies; on the other hand, generous ideas about how to deal with

⁴⁵ Este artigo é uma versão ampliada de um texto lido a título de aula inaugural do Programa de Pós-Graduação em Direito do CCJ da Universidade Federal da Paraíba, em 19.07.2024. Agradeço ao Professor Gustavo Batista o convite para proferi-la, o que me proporcionou a alegria de rever velhos e queridos amigos paraibanos.

⁴⁶ Luciano Oliveira é mestre em sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e Doutor também em sociologia pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (Paris). Publicou, entre outros, os seguintes livros: *Do Nunca Mais ao Eterno Retorno: uma reflexão sobre a tortura* (Brasiliense); *E se o Crime Existir?* (Revan); *O Aquário e o Samurai: uma leitura de Michel Foucault* (Lumen Juris).

those who violate criminal laws have begun to flourish in Western societies. This has given rise to a movement akin to the 18th-century abolitionist movement against torture - a contemporary abolitionist movement against punishment itself: imprisonment. The article's hypothesis is that, in both cases, these movements are driven by what the author calls "modern sensibility," a phenomenon characterized primarily by an aversion to physical suffering.

Keywords: punishment; modern sensibility; prison abolitionism.

O subtítulo deste artigo anuncia dois momentos em que ele se desdobrará. No primeiro, abordarei a mudança que se deu entre finais do século XVIII e inícios do XIX, quando os castigos corporais foram banidos do arsenal das penas no mundo moderno e generalizou-se a pena de prisão como a "rainha das penas". No segundo, abordarei o momento que estamos vivendo: de um lado, cresceu o punitivismo em nossas sociedades – haja vista o fenômeno do superencarceramento; de outro, começaram a florescer nas sociedades ocidentais ideias generosas sobre o que fazer com os que infringiam as leis penais e surgiu, analogamente ao movimento abolicionista dos suplícios no século XVIII, um movimento abolicionista da punição que lhes sucedeu: a própria prisão. Conectando os dois momentos à questão da "sensibilidade moderna", minha primeira tarefa será a de desbastar teoricamente o terreno em que me situarei, remetendo-me às explicações sobre a generalização da prisão das quais divirjo, e que têm no livro de Michel Foucault, *Vigiar e Punir*, uma referência incontornável.

Como se sabe, *Vigiar e Punir* trata da mudança que se opera com o fim dos suplícios e sua substituição pela prisão. A abertura impactante do livro dá conta dessa mudança: depois da transcrição do relato do suplício de Damiens, em 1757, temos um corte espetacular para o regulamento de uma prisão francesa na primeira metade do século XIX, onde silêncio, trabalho e oração substituem a faca com que o carrasco de Damiens desmembrou-lhe as articulações para facilitar seu esquartejamento ainda vivo. No novo regime penal, "à expiação que tripudia sobre o corpo deve suceder um castigo que atue, profundamente, sobre o coração, o intelecto, a vontade, as disposições", diz Foucault (2014, p. 21). Por quê? A hipótese central do livro é a de que a substituição das penas corporais pelo encarceramento não teria sido nada mais do que uma mudança no objeto da punição – sai o corpo, entra a alma –, visando a produção de sujeitos politicamente dóceis e economicamente produtivos, segundo as exigências do que ele chamará de "sociedade disciplinar". Para Foucault, a prisão seria um exemplo a mais dos "dispositivos" postos em funcionamento por

ela: a escola, os quartéis, as fábricas e os hospitais – todos se parecendo entre si (*idem*, p. 219). Aqui, não há lugar para se falar em “mudança na sensibilidade coletiva” (*idem*, p. 27) como explicação para o abandono dos suplícios.

Nessa argumentação, uma “sensibilidade” explicando acontecimentos históricos soa ingênuo. É verdade que Foucault chega a admitir a existência de uma nova sensibilidade em torno do cadafalso, ao se referir ao “sofrimento” a que podem estar expostos juízes e espectadores à vista de corpos sendo trucidados, o que pode ensejar efeitos indesejáveis para as autoridades. Diz ele: “O sofrimento que deve ser excluído pela suavização das penas é o dos juízes ou dos espectadores com tudo o que pode acarretar de endurecimento, de ferocidade trazida pelo hábito, ou, ao contrário, de piedade indevida, de indulgência sem fundamento” (*idem*, p. 90). Mas o que dizer do sofrimento do próprio condenado? Foucault chega a formular a pergunta: “No abandono da liturgia dos suplícios, que papel tiveram os sentimentos de humanidade para com os condenados?” (*Idem*, p. 65). A pergunta é pertinente, mas parece que ele a faz a contragosto, ou num momento de distração, porque ela fica solta no ar. Ele simplesmente não a responde!

Na hipótese em que tenho investido, uma nova “sensibilidade” em relação ao sofrimento dos condenados é uma variável crucial para explicar o abandono dos suplícios. A explicação foucaultiana não leva em conta, e chega mesmo a desdenhar, a hipótese de que a nova economia das penas possa também ser lida como parte de um contexto cultural mais vasto que compreende a “sensibilidade moderna”, “fenômeno que tem como um dos traços mais característicos o horror que inspira a crueldade física” (Oliveira, 1995). Um bom contra-exemplo à tese de Foucault é o que aconteceu com a tortura. Suplícios e tortura não eram “tecnicamente” a mesma coisa. À parte a crueldade que lhes é comum, eram diversas na sua operacionalização e nas suas consequências. Na operacionalização: enquanto os suplícios sempre foram públicos, a tortura sempre foi aplicada longe dos olhares do público. Nas consequências: ao ser exercida nos porões, a tortura sempre esteve protegida da condenação decorrente da repulsa que causava na “sensibilidade moderna”. A diferença entre uma coisa e outra tem repercussões analíticas. Isso fica claro quando se considera um dos argumentos de Foucault segundo o qual a abolição dos suplícios visava controlar os “efeitos” que eles acarretavam, havendo o temor de que as “emoções de cadafalso” degenerassem em revolta. Ora, se esse temor teve algum papel na estratégia das autoridades privando o público do espetáculo dos suplícios, obviamente não deve ter tido nenhuma

influência na decisão de abolir práticas que se davam distante dos seus olhos. Por isso, com mais razão ainda considero que no caso da tortura a repulsa à crueldade que lhe é inerente teve um papel não negligenciável na decisão de aboli-la.⁴⁷

A prisão, como foi teorizada no século XVIII, e seria ainda hoje teoricamente – *teoricamente*, enfatizo – praticada, é uma invenção dos quakers ingleses, com sua obsessão pela redenção dos pecadores, e dos iluministas franceses, com sua obsessão pela reeducação dos malfeitores. Um dos seus marcos inaugurais vem no bojo da Revolução Francesa e o Código Penal promulgado pelos revolucionários em 1791, quando ocorrem mudanças notáveis em relação às antigas formas de punição, notadamente a abolição dos suplícios. É significativo o que ocorre com a pena de morte. O artigo 2º do novo Código determinava que, doravante, a pena “consistirá na simples privação da vida, sem que possa jamais ser exercida qualquer tortura contra os condenados”. Daí a adoção da guilhotina como o instrumento de sua aplicação: por sua instantaneidade, ela asseguraria que os condenados não sofressem dores. Além disso, o seu campo de aplicação foi drasticamente reduzido: prevista para 115 tipos penais no antigo direito, “os casos de pena de morte se viram limitados a 32” (Duprat, 1980, p. 67). Na França, onde só em 1981 ela veio a ser abolida, o historiador Benoît Garnot informa que “na segunda metade do século XVIII [...] chega-se a uma média de duas centenas de condenações anuais”, num contraste notável com os três últimos guilhotinados: um em 1976 e dois em 1977. A pena capital tinha encolhido a ponto de ser prevista apenas para autores de crimes atrozes como estupro ou sequestro seguido de morte (Garnot, 2009, p. 479-481). Nos últimos duzentos anos, aliás, o que se observa é uma tendência geral no sentido de uma restrição do seu uso mundo afora⁴⁸, fenômeno que tem sido chamado de “abolição paulatina” e que termina desembocando na sua abolição pura e simples.

Segundo as ideias do Iluminismo, os homens se tornariam melhores não pela crueldade dos castigos, mas pela difusão das “Luzes” – o que

⁴⁷ Mas se os suplícios foram realmente extintos, de fato e direito, a tortura, depois de um período sem uso, voltou a ser amplamente praticada no século XX e continua sendo no século XXI adentro. Por que esse retorno? Entre outras razões porque, como no passado, ela é praticada nos porões, ao abrigo do olhar censor da “sensibilidade moderna”. Sobre esse assunto, porém, não me deterei aqui, remetendo o leitor a outro texto meu (Oliveira, 2009).

⁴⁸ Os EUA, bem como países como a China, sendo casos à parte, sobre os quais não me deterei.

não excluía a disciplina pelo trabalho regenerador. Segundo o relatório endereçado à Assembleia Nacional que votou o Código de 1791, “as penas devem ser humanas”, e “devem também permitir a reinserção” social. Devem “ser temporárias e acompanhadas de um trabalho útil e ‘consolador’, preparando a libertação do condenado pela atenuação do rigor no final”. É o que hoje chamaríamos de “progressão de regime” na aplicação da pena. Mas ao dizer que a prisão substituiu os suplícios, não se quer dizer que a prática de encarcerar alguém por seus comportamentos, visando sua reforma, tenha surgido *ex nihilo* no final do século XVIII. O projeto de punir e disciplinar ladrões e outros delinquentes menores pelo encarceramento e trabalho forçado é bem anterior a essa época, como atesta a prática do chamado Grande Internamento que se espalhou pelos países europeus a partir do século XVI, cujos exemplos mais conhecidos são as *workhouses* inglesas, a *rasphuis* de Amsterdã, e os “hospitais-gerais” franceses. O que acontece de novo é que, doravante, a prisão com trabalhos forçados se torna a *pena* por excelência para quase todos os crimes, e não mais, como até então tinha sido, uma medida de polícia para os desclassificados dos mais variados tipos. Nesse sentido, em suas grandes linhas não vejo como discordar da tese segundo a qual o “nascimento da prisão” – que é o subtítulo de *Vigiar e Punir* – seja um projeto comprometido com o bom funcionamento da sociedade capitalista, visando transformar as “classes perigosas” em classe proletária. Mas ele não é apenas isso.

David Garland, pondo-se na contramão de “certas teorias” que “ameaçam reduzir o fenômeno do castigo a uma questão de jogos de poder ou meras estratégias de controle”, julga “válido” pensar “a ‘cultura’ como uma ‘determinante’ do castigo”. Não se trata – como as aspas no termo determinante deixam claro – de uma determinação no sentido estrito do termo, mas de uma “relação interativa” entre a “consciência e a conveniência”, os “sentimentos elevados e os interesses mesquinhos” (Garland, 1999, p. 290 e 232). “Ocasionalmente – continua Garland –, as sensibilidades coincidem [...] com os interesses de uma classe política, econômica ou ideológica [dominante]”, como parece ter sido o caso da generalização da prisão disciplinadora. Ela, na verdade, conjuga diversas forças em conflito: “as ambições ideológicas podem contrapor-se a restrições financeiras imediatas” (é o caso do abandono do regime celular para todos os presos – cada cela sendo também uma pequena oficina de trabalho –, como a prisão foi inicialmente teorizada pelos quakers); “as demandas por segurança percebidas como divergentes dos imperativos morais” (como no caso do abandono da força para batedores de carteira);

“os interesses profissionais de um grupo estar em tensão com os de outro” (idem, p. 330), como quando guardas de prisão conflitam com assistentes sociais; ou quando secretários de justiça, cobrados por militantes de direitos humanos, conflitam com secretários de segurança, cobrados por uma opinião pública atemorizada pela “bandidagem” – e assim por diante.

Mas a prisão como dispositivo “ressocializador” vem sendo denunciada como um “fracasso” desde a época de sua institucionalização. Na França, a historiadora Michelle Perrot define a “prisão real” do século XIX como o “inverso imóvel de um *décor* imaginário” (Perrot, 1980, p. 61). Supostamente submetidas aos princípios de higiene e laborterapia adotados pelos legisladores de 1791, as prisões sempre foram, em todos os lugares em que se generalizou, aquilo que todos sabemos: promiscuidade, insalubridade, superlotação: sofrimento. Hoje, depois de dois séculos de frustração com a prisão virtuosa dos quakers e iluministas, existe um largo consenso de que ela não ressocializa os criminosos e que, portanto, é um rotundo fracasso. É o que diz o abolicionista penal Sebastian Scheerer, para quem o fracasso do projeto ressocializador “privou as condenações à prisão de sua mais importante legitimação”, escancarando o que elas na verdade são: “aberrantes instituições de repressão” (1989, p. 16). Mas a prisão persiste, aqui e alhures, como a pena por excelência do mundo moderno. Por quê? Raymond Boudon, numa querela com Foucault, avança uma possível explicação alternativa à do autor de *Vigiar e Punir*: “a resposta banal [...] seria que não se encontrou nada de melhor” (Boudon, 1986, p. 200). A frase, apesar de ser dita em tom provocativo, merece ser explorada.

A tese do fracasso da prisão apoia-se principalmente na descrença generalizada na sua função ressocializadora. Durante muito tempo essa função figurou como sua face mais respeitável, deixando em segundo plano suas duas outras funções igualmente reconhecidas: dissuadir e retribuir – ou seja, castigar. Numa espécie de extrapolação do seu fracasso ressocializador, essa descrença se espalhou pelas outras duas funções. Assim, passa por uma verdade evidente que a prisão, além de não ressocializar os criminosos, também não previne os crimes. Mas a verdade é que se costuma ir rápido demais na tese do seu fracasso no que diz respeito a tais funções. A função preventiva, por exemplo. Existem pesquisas sociológicas sobre o potencial dissuasório da pena que os seus críticos de um modo geral preferem não conhecer. Da mesma forma, o fracasso total da ressocialização é mais uma assunção do que propriamente uma evidência no sentido científico do termo, seja lá o que ressocialização signifique. Mas deixemos essas questões de lado porque, para o que aqui

interessa – sensibilidade moderna e formas de castigo –, a função da prisão que importa abordar é a *retributiva*.

O que a retribuição quer dizer é simplesmente “retribuir o mal com o mal” – ou seja: castigar. Lembro aqui a famosa observação de Max Weber – n’A *Ciência como Vocação* – de que a primeira tarefa do sociólogo é “reconhecer os fatos incômodos”. Chamo a atenção para um deles. Das três funções classicamente atribuídas à prisão – a ressocializadora, a preventiva e a retributiva –, a primeira é, *sociologicamente* falando, a menos importante! Isso no sentido de que ela é mais um projeto doutrinário de reformadores do que uma demanda emanada da opinião pública. A função preventiva é também menos importante enquanto movimento de opinião, sendo mais uma estratégia *ex parte principis*: pelo castigo, prevenir eventuais candidatos a eventos que perturbem a paz pública. Já a função retributiva enraíza-se em perspectivas largamente partilhadas pela sociedade em relação ao que sempre se chamou vingança.

Talvez seja incômodo reconhecer, mas a verdade é que em relação à sua função retributiva ela cumpre uma função sociologicamente relevante. Qual? Justamente a de ser uma *instituição de repressão*, como denuncia Scheerer. A retribuição do mal praticado pelo infrator, afinal, é reconhecida como um dos objetivos do direito penal e perfeitamente integrada ao senso comum, para quem um criminoso deve sofrer pelo que fez. Essa foi sempre – *sociologicamente* falando – sua função principal. A respeito disso, é oportuno lembrar que onde quer que a prisão tenha sido erigida a “rainha das penas”, o tempo de encarceramento – entenda-se: de *sofrimento* – do condenado é medido pela gravidade atribuída ao crime, e não pelo tempo que seria teoricamente necessário para a sua suposta ressocialização. Faz sentido. O autor ocasional de um homicídio – um crime grave – é um caso bem diferente de um autor de um furto – um delito leve –, mas muitas vezes já inserido numa “carreira” cuja estada na prisão é apenas um acidente num percurso que começou antes e que provavelmente continuará depois de sua saída. O autor do chamado homicídio passional não é um *serial killer*. Já o autor de um furto muitas vezes já é, ou será, um *serial thief*. Nem por isso se conhece legislação penal moderna que preveja mais tempo de prisão para um ladrão do que para um assassino. Qualquer um de nós que veja nisso uma obviedade – e, de certa forma, uma *justiça* –, estará, *ipso facto*, reconhecendo a importância maior da sua função retributiva, por mais crítico que seja do direito penal.

Mas, para argumentar, fiquemos com a hipótese da prisão como um rotundo fracasso. Se é assim, por que ela persiste? Mais: tendo em vista que

a partir de um determinado momento o punitivismo cresceu em nossas sociedades, por que não – como lembra Garland – voltar a penas mais duras como os “castigos corporais”? Diferentemente do encarceramento – “que é muito caro [e] cria problemas ao reunir um grande número de transgressores embaixo do mesmo teto” –, os castigos corporais “são baratos” e podem ser aplicados com “razoável eficiência e uniformidade”. E, no entanto, “os penalistas sequer mencionam essa possibilidade”.⁴⁹ Por quê? Segundo ele, porque “nossa sensibilidade moderna – ou pelo menos a dos setores da sociedade que influem na construção de políticas – está sintonizada para ter aversão à violência física e ao sofrimento corporal” (1999, p. 282). Levando o argumento mais longe, no limite do ultraje, por que não se voltar a adotar a pena de morte para ladrões contumazes? – como se fazia na tão civilizada Inglaterra ainda no século XIX? Ou por que não simplesmente deportá-los?

Essa era outra pena bastante utilizada a partir do século XVIII pela Inglaterra e, no século seguinte, pela França – e só nos anos 1930, no que diz respeito a este último país, abolida. A Inglaterra costumava enviar condenados para o que hoje são os Estados Unidos, mas com a guerra de independência americana, as autoridades britânicas se viram obrigadas a suspender a prática da *transportation* de criminosos para as colônias rebeldes. Foi quando surgiu a ideia de transportá-los para outro território colonial, Botany Bay, embrião do que hoje é a Austrália. No caso francês, a prática foi adotada a partir dos anos 1850, para Cayenne, parte do que hoje é a Guiana, mas depois também para a Nova Caledônia, no outro lado do mundo. Mas o fenômeno da descolonização, iniciado no século XVIII com a rebelião americana, e acelerado no século XX, tornou a deportação impensável, de modo que, hoje, ela faz parte de um arsenal de penas – como o esquadramento, o açoite, ou a força para um *pickpocket* – que nossa “sensibilidade” considera parte de uma história passada.

Reunindo a paulatina inadmissibilidade de outras formas de punição como a morte, os castigos físicos e as deportações –, retomo a *boutade* de

⁴⁹ Observo todavia que, logo após essa afirmação, em nota, Garland lembra o caso do criminólogo americano Graeme Newman que, nos anos 1980 (no livro *Just and Painful*), “escandalizou o mundo da criminologia ao sugerir a reintrodução de castigos corporais” para conter a criminalidade crescente e fazer frente aos altos custos do encarceramento. “O método proposto” não deixava de ser *moderno*: “descargas elétricas calibradas com precisão, aplicadas medicamente, sem provocar lesões duradouras”. Suas ideias provocaram “indignação” e, claro, não foram adotadas (1999, p. 282). Digamos que um Newman seria a exceção que confirma a regra.

Boudon segundo a qual a permanência da prisão seria porque “não se encontrou nada de melhor”. Parodiando-o, eu diria que seria porque todas as outras formas conhecidas de punição se tornaram *piores* – ou seja, inadmissíveis. É como se a prisão permanecesse como a “rainha das penas” *par défaut*. Um aspecto destacado por Garland – a “discrição” propiciada pela prisão e seus altos muros (*idem*, p. 333) – é particularmente realçado por John Pratt, que analisa essa forma de castigo à luz da tese clássica de Norbert Elias sobre o “processo civilizador”. A tese sustenta que se deu (e ainda se dá) no Ocidente – mas com tendência a se tornar mundial – um processo que se estende do final da Idade Média até os nossos dias, e que se desenvolve em duas direções confluentes: autocontrole dos impulsos e das emoções dos indivíduos, de um lado; e, de outro, o monopólio do uso da força por uma autoridade centralizada, garantidora do processo geral de pacificação – vale dizer: de “civilização” – nas relações interindividuais. Os dois fenômenos caminham *pari passu* e se retroalimentariam: “eventos perturbadores” – “aqueles que são considerados indecorosos ou brutais” (Pratt, 2006, p. 19 e 26) – são cada vez mais evitados, na mesma medida em que cresce e se impõe a autoridade do Estado para se ocupar de tais assuntos.

O crime é um bom exemplo de eventos desse tipo. Da mesma forma, o castigo. O abandono dos suplícios em praça pública e a elevação da prisão à condição de “rainha das penas” assinalam que “os contornos do desenvolvimento penal no mundo civilizado seguiram este caminho”, ou seja: de um lado, “se estabeleceu um sistema de castigos”, por assim dizer, “humanos”; de outro, o novo sistema punitivo, aplicado atrás de altos muros, “escond[e] seus traços mais desagradáveis e degradantes” (*idem*, p. 23-24). Instalou-se assim uma justiça penal “presidida por funcionários burocráticos, o que permitia impedir a força emotiva que a exibição pública do castigo podia invocar”. Aqui, impuseram-se “duas forças específicas no desenvolvimento das sociedades civilizadas dos séculos XIX e XX: a burocratização, por um lado, e a indiferença do público, por outro” (*idem*, p. 174). Se ninguém sabe do que acontece de “perturbador” por trás dos muros das prisões, é “porque ninguém se import[a]”. De vez em quando, é verdade, o “grande público” – mais exatamente, parte dele – sente-se perturbado quando, por exemplo, as pessoas se inteiram pela imprensa de violências físicas contra presos perpetradas intramuros, um sinal de que “os parâmetros do ‘civilizado’” foram “violados” (*idem*, p. 201). Afora isso, cada um cuida de sua vida sem maiores preocupações pelo que não lhe diz respeito. Assim, se de um lado a sociedade moderna não suporta mais os castigos físicos em praça pública, de outro exime-se da responsabilidade

de saber o que se passa dentro das prisões – coisas desagradáveis de que prefere não tomar conhecimento.

Mas o mundo gira e, como diria Galileu, *si mouve!* E assim, analogamente à “aversão” às “execuções públicas no século XIX entre as elites de classe média e entre os formadores de opinião cada vez mais importantes” (idem, p. 26), a prisão, começou também a provocar mal-estar em boa parte desses mesmos segmentos. Mudaram as formas de punição, mas também os patamares do que seja considerado “perturbador”. O “umbral de sensibilidade” continuou fazendo seu percurso ascendente e, no último quarto do século passado, começaram a florescer nas sociedades ocidentais ideias generosas sobre o que fazer com os que infringiam as leis penais e surgiu, analogamente ao movimento abolicionista dos suplícios no século XVIII, um movimento abolicionista da punição que lhes sucedeu: a prisão! É esse o momento histórico em que estamos inseridos; e o movimento com que muitos de nós estamos comprometidos. Mas não todo mundo... Afinal, as últimas décadas têm presenciado um fenômeno que parece se opor frontalmente ao abolicionismo carcerário: o superencarceramento.

Trata-se de um fenômeno praticamente mundial que começa entre o final dos anos 1970 e inícios dos anos 1980. Como explicá-lo? Para o senso-comum, é simples: se há mais presos, é porque há mais bandidos. E, de fato, mesmo os sociólogos mais críticos do atual estado de coisas não se esquivam de reconhecer que, diferentemente dos “dourados” anos 1960, convive-se com “altas taxas de criminalidade na sociedade pós-moderna” (Garland, 2008, p. 37). Por quê? Não é o caso, aqui, de adentrar essa questão. Mas, para não passar inteiramente em branco, lembraria que entre as várias leituras sobre o assunto sobressai entre nós a conhecida tese de Loïc Wacquant sobre a passagem “do Estado-providência ao Estado-penitência” (Wacquant, 2001, p. 77), fenômeno que teria primeiro ocorrido nos Estados Unidos, com posterior irradiação mundial. É o que ele chama de “penalidade neoliberal”, aquela que apresenta o “paradoxo” de pretender “remediar com ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países” (idem, p. 7).

Apesar de considerá-la um tanto esquemática, não irei aqui discutir a tese, muito menos o pano de fundo econômico (a velha, mas vivíssima “questão social”) em que a realidade do superencarceramento se inscreve – até pelo fato de, no geral, concordar com o autor em relação a esse aspecto. O que quero destacar é que mesmo um autor como Wacquant não nega a

existência, nas sociedades avançadas de hoje, de uma criminalidade típica do que ele chama de “capitalismo de pilhagem de rua” (*idem*, p. 97), caracterizada por furtos, roubos, tráfico de drogas etc., uns e outros, aliás, muitas vezes imbricados. Um bom exemplo disso é que boa parte desses eventos está diretamente ligada ou é consequência de uma política de criminalização de ações que não deveriam merecer essa promoção, como é o caso da insana, inútil e criminógena “guerra às drogas” inaugurada por Ronald Reagan nos EUA, com consequências inevitáveis para o mundo todo, considerando o papel imperial daquele país.

Mas o fato é que, como diz Garland, nas sociedades pós-modernas em que vivemos “altas taxas de criminalidade são tidas como um fato social normal” (Garland, 2008, p. 321). Em nota, adverte: “Altas é evidentemente um termo relativo”; mas abrevia o que seria uma discussão infundável com um argumento cortante: “Para meu propósito, uma taxa de criminalidade ‘alta’ é aquela em que a *evitação* do crime é um princípio organizacional central da vida cotidiana” (*idem*, p. 363 – *italico* meu). Ora, quem de nós não *vivencia* esse fenômeno? Ele é, aliás, um tanto desconfortável para nós outros humanistas que, apesar de toda a crítica que fazemos aos processos de criminalização e de superencarceramento, alimentamos o chamado “pânico moral” ao irmos morar em prédios munidos de ofendículos, evitamos certos lugares na cidade, e tarde da noite, diante de um sinal fechado numa rua deserta, ficamos rezando para que apareça o sinal verde... quando não simplesmente furamos o sinal! Por outro lado, o punitivismo e a inflação penal dele decorrente não são apenas o apanágio de conservadores moralistas à *la* Reagan sonhando com um mundo sem drogas. Incômodo ou não, o fato é que o próprio “processo civilizador”, ao elevar o patamar da “sensibilidade moderna”, dá origem a movimentos punitivistas impulsionados por comportamentos que já não são admissíveis, como a violência contra a mulher, por exemplo.

O castigo provoca sofrimento; mas o crime, também. Que fazer? Há dois níveis de resposta. Um deles é pessoal e intransferível. Nesse nível, posso escolher, na ocorrência de uma violência que me atinja, entre perdoar quem me fez um mal ou desejar que ele sofra igualmente.⁵⁰

⁵⁰ Posso também escolher não sujar as mãos metendo-me nesses assuntos, assumindo uma atitude “crítica”. Não é outra a atitude de Foucault quando, em seguida ao lançamento do seu livro, num debate em torno dos dilemas que suas reflexões colocavam para homens bem-intencionados que lutavam por uma prisão mais humana, foi enfático ao dizer que eles “não deviam encontrar nos [seus] livros conselhos ou prescrições que lhes permitiriam saber ‘o que fazer’”. E completou: “meu projeto é justamente fazer de maneira que eles ‘não saibam mais o que fazer’” (in Perrot, 1980, p. 53).

Um exemplo da primeira atitude é o da maranhense Maria do Socorro Almeida, que depois de três anos de depressão após o assassinato de um irmão remediou sua dor inscrevendo-se como voluntária na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados do seu estado. Ao visitar um presídio pela primeira vez, saiu transtornada: “foi um desespero, pois era como se eu estivesse procurando quem matou o meu irmão. Só que ali eu vi pessoas, um mundo que não se pode desejar nem para o seu pior inimigo” (*Folha de S. Paulo*, 11/10/2017). Outra foi a atitude dos pais de Victor Hugo Deppman, um jovem de 19 anos assaltado e, mesmo tendo entregue o celular ao assaltante, alvejado na cabeça em 2013, em São Paulo, na frente do prédio onde morava. Seu assassino era um jovem mais novo do que ele: menor de idade, cumpriu medida socioeducativa e já está solto. Passados cinco anos da morte de Victor Hugo, sua mãe se tornou ativista pela redução da maioridade penal (*Folha de S. Paulo*, 18/09/2018). Duas tragédias semelhantes e, no entanto, passados alguns anos de sua ocorrência, as pessoas que a sofreram trabalham seu luto de forma diferente. Assim são os seres humanos. Nenhum de nós reage da mesma maneira a eventos semelhantes ou análogos. Somos capazes de perdoar, como somos capazes de nos vingar. Ambos, a vingança e o perdão, são igualmente humanos.

No fundo, crime e castigo me parecem eventos de uma mesma tragédia no sentido forte da expressão: uma vez o primeiro cometido, é como se os personagens encarregados de “fazer justiça” já não pudessem deixar de agir como agem, mesmo se a punição nada mais faz do que acrescentar novas dores ao mundo. É o dilema que se põem Garapon, Gros e Pech na abertura do livro escrito a seis mãos intitulado *Punir em Democracia*: “Punição ou impunidade, qual é o maior escândalo?”. Trabalhando com o conceito de “homem democrático”, os autores expõem um dos seus “paradoxos”: de um lado, “pune cada vez mais”; de outro, se “compadece com o destino dos castigados”. Portador da “sensibilidade moderna”, o “homem democrático” se escandaliza com o sofrimento dos presos e até “sonha” com “punições indolores” (Garapon; Gros; Pech, 2002, p. 7). Como lidar com essa aparente quadratura do círculo?

Uma das respostas que têm sido dadas nos últimos anos é aquela fornecida pela chamada “justiça reconstrutiva”, como é chamada na França, ou “justiça restaurativa”, como é conhecida no mundo anglo-americano e entre nós. Próxima do abolicionismo penal, essa corrente

de pensamento surge na última década do século passado.⁵¹ O núcleo central do seu pensamento – “Porque o crime fere, a justiça deve curar” – tem inspirado iniciativas que se espalham hoje em dia por vários países mundo afora (Rosenblatt, 2015, p. 5 e 23) – inclusive o Brasil. A “cura” a ser promovida, porém, não é a do criminoso-monstro da criminologia positivista, mas a das feridas por ele causadas, levando-se em conta as reais necessidades das pessoas envolvidas nas consequências do crime – a vítima em primeiro lugar. É o que Garapon vai chamar de “quarto sentido da pena”⁵², a saber: “a perspectiva de uma reconstrução” – a qual, se inclui o laço que eventualmente “liga [o criminoso] à sua vítima” (Garapon, 2002, p. 249), atribui a esta um protagonismo que ela perdeu na modernidade, expropriada que foi da sua dor pelo fenômeno que Nils Christie caracterizou como um “roubo do conflito”. Segundo Christie, “aquilo que era algo entre as partes concretas, [se converte] em um conflito entre uma das partes e o Estado” (1992, pp. 159 e 162). E este opera um sistema penal com base em regulamentos impessoais que dificilmente levam em conta “os problemas como vivenciados pelos envolvidos diretamente” (idem, p. 155); a vítima chega a ser uma coadjuvante como simples testemunha.

Os movimentos abolicionistas e restauradores guardam bastante proximidade entre si. Vê-se em ambos um mesmo ânimo na tarefa de promover uma mudança drástica na nossa cultura punitiva, destronando o encarceramento da condição de rainha das penas. Como diz Pech, há todo um trabalho a ser feito no sentido de uma “lógica de evacuação”, visando tirar das prisões quem lá não deveria estar: “na ausência de poder destruir o inferno, podemos esperar esvaziá-lo. E à falta de o esvaziar completamente, pelo menos esfriá-lo.” Mas esfriamento não é sinônimo de abolicionismo, “uma vez que – complementa ele – é necessário punir” (Pech, 2002, p. 170), o que assinala uma diferença não negligenciável em relação à perspectiva do abolicionismo penal radical de um Luk Hulsman, para quem não existem crimes, mas apenas “situações problemáticas” (Hulsman; Celis, 1982). Garapon, por exemplo, não se esquivava de chamar

⁵¹ Mais exatamente, em 1990, quando é publicado o livro do criminólogo americano Howard Zehr, *Changing Lenses* (“Mudando as Lentes”), geralmente considerado sua referência inicial.

⁵² Lembrando que os outros três tradicionalmente reconhecidos são: a retribuição, a prevenção e a ressocialização.

a atenção para o problema da “pena” sem *pena*, e se pergunta se a “*libido castigandi* será apaziguada” por mecanismos que “postulam um cidadão virtuoso, um agressor arrependido e uma vítima compassiva” (Garapon, 2002, p. 333) que soube calar em si todo o desejo de vingança.

Garapon está longe de ser um punitivista adotando a hipótese do *bad man* como postulado geral para o direito penal, mas está consciente de que algumas pessoas fazem *bad things*, e que a sua impunidade é também inaceitável. O que ele intenta é moderar a punição, até porque “muitas das vítimas não querem ver cabeças a rolar, mas apenas que o seu drama sirva para alguma coisa, para poupar outros, por exemplo” (*idem*, p. 266). Preocupado com os interesses da vítima, Garapon não hesita em chamar a atenção para “o parentesco da justiça reconstrutiva com a vingança”. E acrescenta: “O que as junta é a sua relação com a violência. Não apenas é necessário não ter medo da violência, como é preciso dar-lhe confiança, dar-lhe forma. A justiça deve metabolizar a energia contida no desejo de vingança”, apenas recusando “o seu excesso” (Garapon, 2022, p.334). Como essas citações deixam evidente, Garapon não recusa – muito pelo contrário – a velha função retributiva da pena. Mas, ao mesmo tempo, quer uma justiça “definitivamente liberta da perspectiva infernal de um sofrimento acrescentado ao sofrimento. Como? Ao oferecer a possibilidade ao autor de uma infração a ser ele a reparar o mal que produziu” (*idem*, p. 314). Daí a perspectiva do *encontro* entre autor e vítima⁵³ – uma das peças-chave do movimento restaurativo: “Com a sua parte [...] de imprevisto [...], o encontro transcende a intenção de quem lhe tomou a iniciativa. [...] Um encontro transborda sempre sobre si mesmo: é tão imprevisível para a vítima quanto, em certa medida, o é para o autor” (*idem*, p. 269). E a prisão nisso tudo?

Para além do “excesso de crueldade” que ela a maioria das vezes significa, Garapon lembra que “generalidade da pena parece ser, já não arbitrária, mas inadaptada à vítima”. Ele põe uma pergunta interessante: “O que é que prova que a vítima se sentirá mais reconhecida com o pronunciamento de uma pena de prisão?” Afinal, historicamente falando, não foi a *intenção* da vítima que foi levada em conta quando, entre os séculos XVIII e XIX, a prisão adquiriu o papel proeminente que ainda

⁵³ Aliás, o próprio “confronto com a vítima não se faz ‘sem pena’ para o acusado” – lembra o autor (*idem*, p. 302).

hoje ostenta. As penas de prisão, observa argutamente nosso autor, “estão demasiado afastadas do ato para que a vítima fique com a impressão de elas lhe serem destinadas. [...] Demasiado longa ou demasiado curta, ela já não faz sentido por si mesma” (*idem*, pp. 314-315). Mas, ao mesmo tempo, o autor não a exclui inteiramente do arsenal das sanções: “a pena tradicional, nomeadamente a prisão [...], não irá provavelmente desaparecer, mas perdeu a sua ambição universal” (Garapon, 2002, p. 331).⁵⁴

Não é a intenção deste texto especular sobre os tipos de sanção que talvez um dia subvertam a relação de regra-geral e exceção que atualmente existe entre a prisão e as penas alternativas.⁵⁵ Apenas chamo a atenção para o fato de que dispomos hoje em dia de condições técnicas para que isso aconteça. Basta pensar no fato de que vivemos num mundo dominado por uma tecnologia que torna possível literalmente quadricular, do espaço, toda a terra – inclusive a casa onde moramos. A disseminação do uso da chamada “tornoeleira eletrônica” é um bom exemplo do aproveitamento pelo direito penal das novas tecnologias. Como lembra Pech, ela “baseia-se num ‘princípio ativo’ idêntico ao da prisão (a limitação em tempo da liberdade de movimentos) atribuindo ao condenado um certo perímetro invisível à volta do seu domicílio. É a prisão ‘em casa’”⁵⁶ (Pech, 2002, p. 155). Uma pena desse tipo, aliás, cumpriria uma das funções do aprisionamento: a neutralização do criminoso, já que monitoraria cada um dos seus passos. Mas, mesmo o monitoramento em si já sendo uma “pena”, o sofrimento que ele acarreta será considerado um dia como suficiente para satisfazer também a função retributiva da pena – aquela que *sociologicamente* se apresenta como a mais relevante? A questão fica em aberto, e a resposta depende do futuro.

Esta não é (e provavelmente nunca será) uma tarefa que chegue a constituir algum movimento social, com pessoas nas ruas exigindo o fim

⁵⁴ Lembro que mesmo um abolicionista como Louk Hulsman reconhece que há certas “situações problemáticas” que demandam “determinados constrangimentos” que ele, mesmo a contragosto, chega a admitir, entre os quais a “internação” (*idem*, pp. 86-87) – sem dúvida outra forma de nomear a prisão!

⁵⁵ Conforme uma sugestão de Ribeiro, poderá vir um dia em que, invertendo os conceitos, o cárcere é que passaria a ser uma pena alternativa (Ribeiro, 2006, pp. 151-152).

⁵⁶ “A tal ponto – acrescenta ele – que alguns vêem nela um prolongamento sutil das técnicas de controle social que Michel Foucault denunciava” (*idem*, p. 155).

da prisão como a pena por excelência e sua substituição por outras formas de sanção. Esse tipo de assunto não costuma mobilizar os cidadãos para além do círculo relativamente pequeno dos humanistas que se preocupam com ele, porque têm compromissos éticos, e dos operadores jurídicos e gestores públicos que, pela função que exercem, são obrigados a dele se ocupar. Mas essas pessoas (juristas e operadores jurídicos, mas também professores, intelectuais, jornalistas, artistas, militantes de direitos humanos etc.), apesar de constituírem uma minoria numérica, compõem um grupo sociologicamente importante por sua capacidade em influir nas decisões emanadas da esfera pública. Isso dito, é tempo de dizer alguma coisa sobre quem são os portadores da “sensibilidade moderna”. Ainda que o termo *moderno* dê a entender que são todas as pessoas que vivem na *modernidade* – que é o tempo em que ainda vivemos –, as coisas não são bem assim. Aliás, a crer nos historiadores, elas não foram bem assim desde sempre.

A historiografia tem por aceito que a nova sensibilidade que, de meados do século XVIII em diante, impulsionou o fim dos suplícios, “estava largamente confinada às classes altas e médias.” Elas compunham a “sociedade educada da época que formava a opinião pública e cujos membros expressavam-se escrevendo” (Spierenburg, 1984, p. 196). Em 1773, um panfleto anônimo reporta a execução em Amsterdã, no mesmo dia e hora, de sete delinquentes, e embora seu autor não tenha nenhuma dúvida quanto à necessidade de punir os criminosos, ao mesmo tempo se pergunta se os “malfeitores” mereciam “um castigo tão pesado”. O autor do panfleto, provavelmente “pertencente à classe média ou alta [...], denuncia a multidão das classes baixas que ainda procurava aquelas sensações” (idem, p. 194). Essa é uma constante nos escritos da época, geralmente produzidos por pessoas pertencentes ao mesmo grupo social do autor do panfleto: são as classes populares que ainda se rejubilam com aqueles espetáculos.

Haveria o que dizer sobre isso. Por exemplo, observar que estamos falando da chamada “sociedade educada da época”, que se expressava “escrevendo”. Ou seja, nada sabemos sobre a opinião dos que, em sociedades majoritariamente iletradas, obviamente não escreviam. Da mesma maneira pode-se questionar o que um historiador como Paul Veyne, especialista em antiguidade greco-romana, diz a propósito do júbilo popular com tais espetáculos. Segundo ele, desde a época dos combates de gladiadores “a multidão sempre se precipitou para ver os suplícios”; e, um tanto debochado, completa: “o humanitarismo só existe em uma pequena minoria de pessoas com nervos fracos” (Veyne, 1978,

p. 387). Ora, analogamente ao que observei sobre os que não escreviam, caberia perguntar: e os que não iam assisti-los? Não haveria, já nessa época, pessoas de “nervos fracos”? Mas deixemos essas questões de lado, pois elas exigiriam uma outra e mais demorada reflexão. Por ora, fiquemos com a versão – que, aliás, chega a ser um fato histórico – de que se os suplícios acabaram, foi em consequência da militância daquilo que Spierenburg chama de “sociedade educada”, a saber: aqueles grupos cujas ideias, visões de mundo e sensibilidade, pela influência que têm enquanto formadores de opinião, terminam se espraiando pelo (ou se impondo ao) conjunto da sociedade. Transpondo essa perspectiva para a contemporaneidade, fiquemos com a observação de Garland de que se o punitivismo atualmente forte em nossas sociedades não retroage ao estágio de punições mais duras, é porque “nossa sensibilidade moderna – ou pelo menos a *dos setores da sociedade que influem na construção de políticas* – está sintonizada para ter aversão à violência física e ao sofrimento corporal” (Garland, 1999, p. 282 – itálicos meus).

Isso quer dizer que, *pari passu* aos aspectos negativos da “indiferença” que de um modo geral caracteriza as pessoas comuns em relação aos assuntos da justiça penal em nossas sociedades, pode-se ler essa *alienação* como um aspecto positivo do “processo civilizador”, a saber, o fato de que, para o bem ou para o mal, a estatização da justiça penal coloca as questões que lhe dizem respeito – o *que* punir, mas também *como* punir – na mão de grupos minoritários, os chamados *experts*. Ou seja: entre aquilo que a “sociedade” pensa sobre o assunto e as decisões que são tomadas e implementadas, há toda uma série de filtros interpostos que fazem com que entre a “justiça sumária” exigida por cidadãos irados com um crime revoltante – de que os linchamentos são um bom exemplo – e a condenação a uma pena de prisão, haja todo um “devido processo legal” que impede a violência escancarada como pena *retributiva*. Mais uma vez recorrendo a Garland, valho-me do seu conceito de “previdenciário penal” e seu “axioma básico”, isto é: “medidas penais devem, sempre que possível, se materializar mais em intervenções reabilitadoras do que na punição retributiva” – justamente o ideal que se viu fulminado por uma descrença generalizada nos últimos tempos. Ora, para esse mesmo autor, a verdade é que se esse ideal foi dominante durante muito tempo, é porque ele “esteve a salvo do escrutínio popular”, tudo isso tendo sido “fruto do trabalho de servidores públicos experientes e do aconselhamento dos especialistas, que estavam a salvo do debate público e das manchetes dos jornais” (2008, p. 104-105).

Com efeito, as pessoas comuns – como as pesquisas de opinião deixam claro, e qualquer antropólogo amador pode ouvir em qualquer botequim – costumam ter sobre o crime e o castigo ideias muito pouco “iluministas”. Ideias pouco refletidas, muitas vezes confusas e que, de um modo geral, repetem os lugares comuns irradiados pelos chamados “programas policiais” do tipo “lugar de bandido é na cadeia”, “a polícia prende e a justiça solta” etc. O mito das “prisões cinco estrelas” – típico de quem age de má-fé ou nunca entrou numa prisão brasileira –, é outro deles. Chamo à colação, aqui, uma palavra autorizada, a de Robert Badinter, ministro da justiça na França, no governo de François Mitterrand. Badinter foi o ministro responsável pela abolição da pena de morte naquele país, num momento, aliás, em que pesquisas de opinião indicavam que a maioria dos franceses continuava favorável à guilhotina para certos crimes particularmente atrozes. Velho *compagnon de route* de Foucault, tem um livro contando sua experiência enquanto ministro da justiça empenhado em “humanizar” as prisões francesas. Como tal, Badinter teve de lutar contra resistências de políticos punitivistas e de boa parte da opinião pública, que chegava a considerar um “luxo” a introdução de televisão nas celas dos presos! Ele foi responsável também pela descriminalização da homossexualidade e pela permissão do que chamamos de “visitas íntimas”. Sua conclusão é de que, nesses assuntos, o melhor a fazer é adotar uma “atitude de descrição”; “o essencial – diz ele – é agir, não discursar” (Badinter, 2012, p. 117). Falecido recentemente, Badinter entendia do assunto e, sem dúvida, fazia parte daquilo que Spierenburg chama de “sociedade educada”.

A “sensibilidade moderna” continuaria operando nas sociedades em que vivemos? Acho que sim, e o movimento de desencarceramento existente no mundo de hoje atesta que ela continua atuante. Em termos de “longa duração”, o que se vê é que, a partir da nossa própria *sensibilidade*, encaramos as prisões com horror análogo ao dos reformadores do século XVIII que propuseram aquilo que os franceses chamam de “penas doces” – entre elas, a prisão. Afinal, enforcar um batedor de carteira, como ainda se fazia na Inglaterra no século XIX, não ofende apenas a nossa sensibilidade: já ofendia também a sensibilidade de muitos reformadores daquele tempo. Ademais, seja como for, Pech lembra que as prisões do seu país, a França, são hoje mais humanas do que as dos anos 1970; e essas, mais humanas do que as do século XIX, o que indica que continua havendo uma atualização dos “limiares de tolerância” (Pech, 2002, p. 174) em relação ao que já não é mais admissível como castigo numa sociedade “civilizada”. Não foi fácil abolir os suplícios; não será fácil abolir – ou reduzi-la ao minimamente necessário – a prisão.

Malgrado o superencarceramento – e mesmo como reação a ele – movimentos anticarcerários espalham-se pelo mundo, inclusive no Brasil. Temos neste momento, ainda que num estágio balbuciente, o que poderíamos chamar de uma legislação penal desencarceradora, de que são exemplos a lei dos Juizados Especiais Criminais (nº 9.099/95), a lei das Penas Alternativas (nº 9.714/98), a lei sobre medidas cautelares que flexibiliza a obrigatoriedade da prisão provisória (nº 12.403/2011), o programa de audiências de custódia do CNJ (Resolução nº 213/2015), o programa de justiça restaurativa instituído pelo mesmo Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2020) etc. Avançando em meio a resistências como a mentalidade encarceradora arraigada nos próprios meios judiciais e legislativos, além da hostilidade de uma opinião pública amedrontada pela violência, essa legislação, por enquanto, encontra dificuldades para um desempenho realmente alternativo ao aprisionamento.

Caminhando para o fim, dou-me conta de que ficaram aqui de fora algumas questões importantes, urgentes num país como o Brasil. Uma observação que faria em minha defesa, ao me propor a falar da prisão *sine ira et studio*, é a de que, como todo texto, este é apenas um recorte, arbitrário como todos o são. De toda forma, alguma coisa deve ser dita sobre um problema que não pode ser contornado. Refiro-me à seletividade penal, tanto a primária – o que é *selecionado* como crime – quanto a secundária – quem, entre os que cometem crimes, são *selecionados* para serem punidos.

Nunca houve sociedade em que o direito penal não seja primariamente seletivo, até pelo fato óbvio de que não se pode criminalizar tudo, tanto quanto não se pode nada criminalizar. É então preciso *selecionar*, e isso se faz o tempo todo. De vez em quando, comportamentos até então considerados como crime deixam de sê-lo, e outros, até então penalmente indiferentes, são criminalizados. É aí onde o juízo crítico pode ser exercido no sentido de “esfriar o inferno”, porque em determinadas épocas a insistência em não descriminalizar determinados comportamentos fere a simples sensatez. Já a seleção secundária, ainda que seja teoricamente possível eliminá-la, não existe sociedade, por mais democrática que seja, que não a pratique. É claro que, a depender da sociedade considerada, ela pode ser mais ou menos escancarada, mais ou menos revoltante. Mas, ainda assim, lembro que já houve tempo em que a seletividade era explícita e legal, como atesta o fato da diferença de tratamento que criminosos recebiam na aplicação da pena de morte no século XVIII na França: a *décollation* indolor para os nobres, de um lado; de outro, os horrores do esquartejamento para os sem eira nem beira.

No nosso país, temos certas seletividades contra as quais a luta é urgente, por questões de justiça e mesmo de razoabilidade. Miremos a questão das drogas, responsável por tanta violência e por tanto encarceramento. No sentido de exercer uma “lógica de evacuação”, como não razoavelmente argumentar que a “guerra às drogas” deveria urgentemente ser substituída por uma política de “redução de danos”? Trata-se, aqui, de um problema referente tanto à seleção primária⁵⁷ quanto secundária – das quais o fenômeno do encarceramento feminino no Brasil é um exemplo perfeito do que *não deve* ser feito. Segundo o DEPEN, entre 2000 e 2014 – ou seja, apenas quinze anos –, o aumento da população carcerária feminina foi de estonteantes 567,4%. Mas igualmente estonteante é o fato de que nada menos de 58% dessas mulheres estavam presas por tráfico de drogas (DEPEN, 2014). Ora, que sentido tem, num momento em que no mundo todo se discute seriamente a descriminalização dos estupefacientes, lotar nossas prisões com essas mulheres que cometeram o que na teoria penal muitos chamam de “crime sem vítima”? Afinal, o que elas fizeram além de vender um produto que alguém quis comprar?...

Para concluir, o que fica da tese do “processo civilizador” num país em que um político no passado pouco levado a sério, publicamente a favor da tortura, foi eleito presidente da república? Em que a polícia do Rio de Janeiro, entra ano, sai ano, promove rotineiramente operações de “guerra às drogas” que violam direitos das pessoas que lá vivem? A tentação é grande de dizer que estamos diante de um desses “retrocessos civilizatórios” que vez por outra atropelam a tese e podem ser usados para falsificá-la. Vou assumindo os riscos da escolha, valer-me da imagem do copo pela metade, escolhendo a parte cheia para argumentar e trazendo dois exemplos em que vejo a sensibilidade moderna fazendo o seu caminho também aqui.

O primeiro é um caso que aconteceu no Rio de Janeiro, na praia do Flamengo, em janeiro de 2014. Um jovem negro, suspeito de ladroagem, foi agarrado por um grupo de “justiceiros” locais; desnudado, teve uma orelha cortada e foi agrilhadoado num poste pelo pescoço com uma trava de

⁵⁷ Dispensio-me de maiores considerações sobre a seletividade de classe, raça e mesmo de religião na criminalização de drogas como a maconha, por exemplo. Sobre o assunto, remeto ao trabalho de Nunes, 2018.

segurança de bicicleta em forma de U (*El País*, São Paulo / Rio de Janeiro, 05/02/2014). O segundo caso aconteceu em setembro de 2021, em São Paulo. Uma miserável mãe brasileira, com uma prole de cinco filhos, moradora de rua e com um histórico de vício em drogas, furtou num supermercado mercadorias que somavam R \$21,69: duas coca-colas, dois pacotes de miojo e um pacotinho de suco em pó. Presa em flagrante, teve sua prisão mantida em primeira e segunda instâncias (Portal GlobalVoices, 10/02/2014). Até aqui, estamos no século XIX, onde, no Brasil, negros eram amarrados e chicoteados nos pelourinhos instalados em praça pública; e, na França, pequenos ladrões que cometiam crimes famélicos – como Jean Valjean de *Os Miseráveis* – eram enviados aos trabalhos forçados. Mas, malgrado tudo, não estamos.

O rapaz negro, nu e acorrentado sofreu primeiro a “indiferença” das pessoas que por ali passavam. Mas uma mulher *moderna* veio em seu favor: a artista plástica Yvonne Bezerra de Melo filmou a cena, chamou os bombeiros para desacorrentar o rapaz e desencadeou uma celeuma nacional. Foi xingada nas “redes”, mas também foi admirada. Quanto à mãe miserável, depois de ter tido um pedido de habeas-corpus negado por duas instâncias da justiça de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado recorreu ao STJ, que acatou o pedido e a mãe foi solta. Ao todo, passou 14 dias presa. Como comparação, lembro outra vez o caso de Jean Valjean, condenado a nove anos de trabalhos forçados por ter roubado pão e, seguidamente – por causa de outros delitos cometidos enquanto estava preso –, condenado a penas suplementares que o deixaram, no total, dezenove anos no inferno.

Eppur si muove!

1. REFERÊNCIAS

- BADINTER, Robert. **Les Épines et les Roses**. Paris: Fayard, 2011.
- BOUDON, Raymond. **L'Idéologie**. Paris: Éditions Fayard, 1986.
- CHRISTIE, Nils. Las Imagenes del Hombre en el Derecho Penal Moderno. In: Mariano Alberto Ciafardini e Mirta Lilián Bondanza (orgs.). **Abolicionismo Penal**. Buenos Aires: Sociedad Anonima Editora, 1989.
- DUPRAT, Catherine. Punir et Guérir. In: PERROT, **op. cit.**
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 2014.
- GARAPON, Antoine; GROS, Frédéric; PECH, Thierry. **Punir em Democracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

GARAPON, Antoine. “A Justiça Reconstructiva”. In: GARAPON, GROS e PECH, **op. cit.**

GARLAND, David. **Castigo y Sociedad Moderna** – Un estudio de teoría social. Coyacán, Mexico / Madrid, España: Siglo Veintiuno Editores, 1999.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008.

GARNOT, Benoît. **Histoire de la Justice** – France, XVIe –XXIe siècles. Paris: Gallimard, 2009.

HULSMAN, Louk e CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas Perdidas**: O sistema penal em questão. Niterói: Luam, 1993.

NUNES, Mateus Rafael de Souza. **A Biopolítica do Proibicionismo de Drogas em Pernambuco**. Dissertação em História, UFPE, 2018.

OLIVEIRA, Luciano. **Imagens da Democracia**. Recife: Editora Pindorama, 1995.

OLIVEIRA, Luciano. **Do Nunca Mais ao Eterno Retorno**: uma reflexão sobre a tortura. São Paulo: Brasiliense, 2009.

PECH, Thierry. “Neutralizar a Pena”. In: GARAPON, GROS e PECH, **op. cit.**

PERROT, Michelle. **A Impossível Prisão**. Paris: Éditions du Seuil, 1980.

PRATT, John. **Castigo y Civilización**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2006.

RIBEIRO, Cláudio Luiz Frazão. **O Mito da Função Ressocializadora da Pena**. São Luís: Ampem Editora, 2006.

ROSENBLATT, Fernanda Fonseca. **The Role of Community in Restorative Justice**. London / New York: Routledge, 2015.

SCHEERER, Sebastian. Hacia el Abolicionismo. In: CIAFARDINI, Mariano Alberto e BONDANZA, Mirta Lilián (orgs.). **Abolicionismo Penal**. Buenos Aires: Sociedad Anonima Editora, 1989.

SPIERENBURG, Pieter. **The Spectacle of Suffering**. Cambridge University Press, 1984.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

VEYNE, Paul. Foucault révolutionne l’histoire, in **Comment on Écrit l’Histoire**. Paris: Éditions du Seuil, 1978.

ARTIGOS FLUXO CONTÍNUO

1 – Tecnologias da Informação e Comunicação para Grandes Eventos Aplicáveis no Centro Integrado de Comando e Controle do Estado da Bahia

Information and Communication Technologies for Major Events Applicable in the Integrated Command and Control Center of the State of Bahia

Melquisedeque Cerqueira dos Anjos⁵⁸
Lídia Maria Batista Brandão Toutain⁵⁹

RESUMO

A realização de Grandes Eventos no Brasil sempre despertou a atenção dos órgãos encarregados em prover a segurança pública, dado o seu caráter complexo, dinâmico e abrangente. Nesse sentido, como parte de uma pesquisa de mestrado, buscou-se um estudo teórico acerca da importância das Tecnologias da Informação e Comunicação para Grandes Eventos, aplicáveis no Centro Integrado de Comando e Controle do Estado da Bahia. Dessa forma, foi utilizado como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica (nas áreas das Ciências Policiais e Ciência da Informação) para, por meio de discussão teórica, apoiar as inferências no que se refere ao tema em comento. Constatou-se que a indicação do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação para Grandes Eventos, constitui-se

⁵⁷ Melquisedeque Cerqueira dos Anjos é Mestre em Ciência da Informação pela UFBA. Possui MBA em Gestão e Governança de Segurança Pública pela UnB. É especialista em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar da Bahia, especialista em Direito e Magistratura pela UFBA. Especialista em Engenharia e Gestão do Conhecimento com Ênfase em Inteligência Empresarial pela UFBA. Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela UFBA. É graduado em Direito pelo Centro Universitário Estácio da Bahia e em Ciências Policiais pela Academia de Polícia Militar da Bahia (2001). Atuou na Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça, como Membro da Comissão Estadual de Segurança Pública e Defesa Civil para Grandes Eventos (2013-2016). Possui experiência em Operações Integradas de Segurança Pública em Grandes Eventos. Major da Polícia Militar da Bahia. Atualmente, exerce o cargo de Diretor de Planejamento Estratégico de Tecnologias da Informação e Comunicação na Superintendência de Gestão Tecnológica e Organizacional, da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia.

⁵⁸ Lídia Maria Batista Brandão Toutain é Doutora em Filosofia pela Universidad de León- Espanha. Mestre em Metodologia do Ensino Superior pela PUC de Campinas. Graduada em Biblioteconomia e Documentação pela UFBA. Atualmente é Professora Titular e Decana do Instituto de Ciência da Informação da UFBA.

em uma métrica fundamental e extremamente necessária para que o Centro Integrado de Comando e Controle do Estado da Bahia obtenha informações no tempo certo, na quantidade e qualidade necessárias para o planejamento, execução e controle das ações de segurança pública para Grandes Eventos. Portanto, foi possível considerar que a incorporação de soluções tecnológicas, quando bem implementadas, trazem consigo ganhos em eficiência, eficácia, efetividade, competência e dinamismo na segurança pública para Grandes Eventos.

Palavras-chave: tecnologias da informação e comunicação; segurança pública; Grandes Eventos.

ABSTRACT

The holding of Major Events in Brazil has always attracted the attention of the bodies responsible for providing public security, given its complex, dynamic and comprehensive character. In this sense, as part of a master's research, a theoretical study was sought about the importance of Information and Communication Technologies applicable in the context of public security, notably, in the context of Major Events, used in the Integrated Center of Command and Control of the State of Bahia. Thus, bibliographic research (in the areas of Police Science and Information Science) was used as a methodological procedure to support the inferences regarding the topic under discussion through theoretical discussion. It was found that the indication of the use of Information and Communication Technologies in Major Events constitutes a fundamental and extremely necessary metric for Public Security Institutions, the Integrated Center for Command and Control of the State of Bahia, to obtain information at the right time, in the quantity and quality necessary for the planning, execution and control of public security actions for Major Events. Therefore, it was possible to consider that the incorporation of technological solutions, when well implemented, brings gains in efficiency, effectiveness, effectiveness, competence and dynamism in public security for Major Events.

Keywords: information and communication technologies; public security; Major Events.

1. INTRODUÇÃO

Os eventos considerados de grandes proporções, em que pese o caráter eventual, estão no cotidiano da vida dos brasileiros e, sobretudo, na rotina das instituições de segurança pública (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros

militares) nas mais diversas cidades do país. Nesse sentido, para realizar a segurança pública de Grandes Eventos, as forças policiais, dentre várias questões, devem estar atentas principalmente para o avanço da criminalidade, que cresceu vertiginosamente nos últimos anos e gerou como consequência o aumento da insegurança na população.

Embora sejam constantes as buscas de estratégias de combate ao crime no Brasil, a segurança pública continua sendo um segmento crítico diante do grande número de crimes cometidos e de outros casos de violência, chegando a existir 60.000 mortes por ano por violência intencional, o que tem evidenciado que a atuação do Estado precisa ir além do simples aumento do pessoal e do armamento (Conceição; Oliveira, 2017, p. 32).

Assim, para fazer frente ao complexo desafio que permeia a segurança pública para Grandes Eventos se faz necessário dotar as forças policiais de meios modernos, a fim de torná-las mais eficientes. De acordo com Conceição e Oliveira (2017), a otimização dos recursos disponíveis, aliada à adoção de modernos equipamentos tecnológicos, proporciona uma maior eficiência à prestação do serviço de segurança pública, resultando no aumento da segurança para a população.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) têm o potencial de agregar valor ao negócio da segurança pública na medida em que reduzem o tempo para processamento dos dados e produção das informações para efetivas tomadas de decisão, pois na atividade policial a superação da escassez de tempo e a incerteza de informação são fundamentais para salvar vidas humanas e garantir a ordem pública.

A obtenção de informação no tempo certo, na quantidade e qualidade necessárias para formação da consciência situacional, propiciada pelos diversos sistemas informatizados, favorecem tomadas de decisão (nos níveis operacional, tático, estratégico e político) com base em informações verossímeis e em tempo real, permitindo que as ações de segurança pública nos Grandes Eventos sejam eficientes e eficazes para imediata pronta resposta aos riscos existentes.

Dessa forma, o presente artigo teve por objetivo o estudo teórico das TIC para Grandes Eventos no âmbito do Centro Integrado de Comando e Controle do Estado da Bahia (CICCBA), indicando a importância das ferramentas tecnológicas para o planejamento, execução e controle das ações de segurança pública, com o fim de proporcionar ao cidadão um ambiente seguro e pacífico.

2. METODOLOGIA

“A pesquisa bibliográfica, para os pesquisadores, é um dos problemas mais sérios a serem equacionados. Em função da disponibilidade dos bancos de dados bibliográficos e da profusão de artigos científicos” (Treinta *et al.*, 2014, p. 1). Neste trabalho, o percurso metodológico foi realizado a partir de uma revisão de literatura que abordou os temas em análise, por meio do levantamento das principais referências teóricas (Fachin, 2006).

Em decorrência desse problema, torna-se imperiosa a escolha dos textos mais adequados para a construção de uma revisão da literatura, cabendo

ao pesquisador estabelecer uma estratégia de pesquisa bibliográfica que tanto facilite a identificação dos principais trabalhos em meio a uma quantidade grande de possibilidades que permeiam a produção científica mundial, como garanta a capacidade de estabelecer as fronteiras do conhecimento advindo dos achados científicos (Treinta *et al.*, 2014, p. 1).

A pesquisa bibliográfica corresponde a uma revisão da literatura que abarca as teorias fundamentais que norteiam um trabalho científico. Dentre os objetivos de uma revisão da literatura, destaca-se o de proporcionar um aprendizado sobre uma área específica, pois através do caráter metódico e investigativo da pesquisa bibliográfica é possível realizar a busca do conhecimento, que é a base fundamental para qualquer pesquisa científica (Pizzan *et al.*, 2012).

Depreende-se que a solução de qualquer problema pode ser realizada por meio da pesquisa bibliográfica, pois nela são consideradas contribuições acadêmicas que foram sedimentadas com base em referenciais teóricos anteriormente publicados na literatura científica (Bocato *apud* Pizzan *et al.*, 2012).

In casu, através de levantamento seletivo, iniciou-se a pesquisa com a busca bibliográfica (livros, teses, dissertações, artigos científicos, etc.) na área das Ciências Policiais, em legislações, manuais e artigos acerca da segurança pública para Grandes Eventos. Após, foram consultados em diversas bases de dados de Ciência da Informação, capítulos de livros e artigos que tratavam da influência das TIC nas organizações.

Foram compulsados documentos de planejamento produzidos pelo CICCBA, especialmente planos estratégicos, táticos e operacionais, bem como os relatórios-crítica, pós-eventos, além de dados estatísticos dos

sistemas de informação disponíveis, priorizando o período compreendido entre 2018 e 2022.

Destarte, após a sucinta exposição das questões metodológicas, apresentam-se os resultados da coleta, com as discussões alusivas ao tema em estudo e as respectivas inferências construídas.

3. RESULTADOS: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO

A influência do fenômeno informacional nos mais variados contextos sociais foi dinamizada nos últimos anos, principalmente em razão do aumento e da velocidade do surgimento de novas TICs. Assim sendo, através da presente pesquisa, foi possível aprofundar estudos teóricos acerca das TICs para Grandes Eventos utilizadas no CICCBA.

Portanto, conforme demonstrado nos resultados que adiante se seguem, foi possível discutir a importância da utilização das TICs para Grandes Eventos, na medida em que contribuem para o fornecimento de informações para o processo de tomada de decisão no CICCBA.

3.1. Segurança Pública para Grandes Eventos

Não existem registros na literatura que definam com precisão Grandes Eventos, além disso, não há consenso na literatura sobre quais características um evento deve ter, para ser entendido como tal. No entanto, para Rocha *et al.* (2012), é possível destacar alguns requisitos que podem caracterizar um evento como grande, ou melhor, importante.

Assim, o evento deve ser de larga escala, ou seja, envolver a participação de um número expressivo de pessoas; deve ser realizado em um curto e específico período de tempo; deve atrair grande interesse da mídia e ter alcance para além da sua localidade. Durante a realização de Grandes Eventos, devem ocorrer modificações temporárias ou permanentes nos locais de realização e/ou nas áreas adjacentes; e ainda, deve haver tanto o retorno econômico quanto o simbólico para a localidade sede do evento (Rocha *et al.*, 2012).

Considerando a inexistência de uma definição universalmente aceita, o *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (2006) recorreu à assistência de peritos e participantes internacionais da

*Coordinating Research Programmes on Security during Major Events in Europe*⁶⁰, para explorar o conceito de Grandes Eventos. Os representantes dos países participantes disponibilizaram um conjunto de informações detalhadas sobre medidas de segurança, concebidas e implementadas quando da organização de Grandes Eventos passados.

Desse modo, os peritos participantes da *Coordinating Research Programmes on Security during Major Events in Europe* consideraram que um grande evento pode ser definido como um evento previsível que deve ter, pelo menos, uma das seguintes características, a saber: significado (histórico, político, cultural ou religioso); tamanho (alcance e abrangência); duração (horas ou dias); grande quantidade de pessoas, nível de importância dos participantes, e participação do governo (saúde, segurança e infraestrutura); cobertura da mídia e visibilidade (repercussão regional, nacional ou internacional); e por fim, possibilidade de ocorrência de incidentes graves, e ameaças diversas (ações criminosas, terrorismo, desastres ambientais, acidentes, etc.).

O Decreto nº. 7.538, de 1º de agosto de 2011, que instituiu no âmbito do Ministério da Justiça a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, com a missão de realizar a articulação das ações de segurança pública para os Grandes Eventos nacionais a partir daquele ano, também não definiu de maneira expressa o que seriam os Grandes Eventos, limitando-se, apenas, a elencar de modo taxativo os eventos que seriam coordenados pela recém-criada Secretaria, quais foram: Jornada Mundial da Juventude de 2013; Copa das Confederações FIFA Brasil de 2013; Copa do Mundo FIFA Brasil de 2014; Jogos Olímpicos e Jogos Paraolímpicos de 2016 (Brasil, 2011).

No ano seguinte, através do Decreto nº. 7.682, de 28 de fevereiro de 2012, foi alterado o rol de Grandes Eventos abrangidos pela competência da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, com a inclusão de mais um inciso com a seguinte descrição: “para os fins do

⁶⁰ A Coordenação de Programas de Pesquisa em Segurança de Grandes Eventos na Europa foi um órgão criado pela Comissão Europeia de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, no âmbito da União Europeia com o objetivo de apoiar e coordenar as atividades de investigação relacionadas com a segurança durante Grandes Eventos. Disponível em: http://www.unicri.it/topics/major_events_security/eu_sec/. Acesso em: 31 ago. 2021.

disposto neste Decreto, consideram-se Grandes Eventos, outros eventos designados pelo Presidente da República” (Brasil, 2012a, p. 1), porém, o adendo inserido pela Presidência da República não pacificou o conceito de Grandes Eventos, apenas e tão somente possibilitou uma maior discricionariedade por parte do Poder Executivo Federal para caracterizar, ao seu talante, qualquer evento de interesse como um grande evento.

Em 2016, o Estado da Bahia, por meio do Decreto nº. 16.852, de 14 de julho de 2016, que instituiu no âmbito da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia (SSPBA), o Centro de Operações e Inteligência (COI) também não estabeleceu a definição e/ou caracterização de Grandes Eventos, porém consignou que a preparação da segurança pública para eventos desse porte deve ser transversal e, sobretudo, interinstitucional.

Art. 12, § 1º – considera-se segurança para Grandes Eventos a conciliação de interesses e a conjugação de esforços das instituições públicas ou privadas que tenham participação, direta ou indireta, na realização do respectivo Grande Evento, no planejamento, na execução, no acompanhamento e na avaliação de ações ou atividades, com o intuito de integrar as estruturas e processos para consecução do evento de forma pacífica e segura (Bahia, 2016).

Em razão de seu caráter dinâmico e abrangente, o planejamento das ações de segurança pública para Grandes Eventos deve contemplar a pronta resposta para diversos tipos de riscos, tais como: crimes diversos, crises, emergências, calamidades, catástrofes, desastres, terrorismo, dentre outros.

Para Rocha *et al.* (2012, p. 103) “[...] se entende como risco as ameaças e o sentimento de insegurança trazido pela intensificação da modernidade [...]”, ou seja, a ideia de ameaça abrange qualquer meio capaz de proporcionar insegurança e dano à integridade das pessoas.

Nas ações de segurança pública para Grandes Eventos, Jennings (2011) considera a existência de riscos intrínsecos, dentre os quais se destacam os riscos internos-externos, que são os relacionados à organização do evento ou são independentes dela, mas podem, da mesma forma, afetar diretamente a realização do evento.

Nota-se, desse modo, que o espectro de probabilidade de ocorrência de riscos durante a realização de Grandes Eventos é maximizada instando, por sua vez, que as medidas de segurança sejam ampliadas, partindo do Princípio da Precaução, ou seja, considerando uma acentuação da consciência da existência de ameaças, torna-se necessário adotar estratégias para enfrentar esses possíveis riscos (Toohey; Taylor, 2008).

O Princípio da Precaução é consubstanciado pelo entendimento de que

a ausência de evidência de risco não é evidência da ausência de risco, e que ao invés de esperar a evidência de dano ser demonstrada deve-se agir, o ônus da prova deve ser deslocado exigindo dos organizadores de um produto ou atividade de risco demonstrar que é seguro a sua realização, sob sujeição a restrições regulatórias ou proibição (Stern; Weiner *apud* Rocha *et al.*, 2012, p. 105).

Destarte, em decorrência desse princípio, os Grandes Eventos passaram a exigir uma maior demanda por segurança, aumentando os custos para a sua realização. Segundo Rocha *et al.* (2012), esta tendência ficou conhecida como securitização e consiste no processo para transformação de um tema em questão de segurança.

A securitização se estabeleceu como um fenômeno que modificou a precaução em Grandes Eventos, demandando, entre outras questões, não apenas a atuação de organizações policiais, mas também ações colaborativas de múltiplas instituições para poder fazer frente aos riscos inerentes. Esta cooperação interinstitucional não deve se limitar à mera troca de informações, mas ao compartilhamento delas entre todas as agências envolvidas, o que somente é possível através do uso das TICs (Rocha *et al.*, 2012).

3.2. Tecnologias da Informação e Comunicação

As duas revoluções industriais foram marcadas pela introdução de novas tecnologias em escala sem precedentes na história, notadamente, no campo da geração e distribuição de energia. A primeira (século XVIII) teve foco no desenvolvimento de conhecimentos existentes, com ênfase para a criação da máquina a vapor, e a segunda (século XIX) foi caracterizada pelo papel decisivo da ciência ao promover a inovação, com destaque para a invenção da eletricidade (Castells, 1999).

O registro histórico das revoluções tecnológicas denota que elas são caracterizadas pela penetrabilidade, que corresponde à capacidade de inferência em todos os domínios da atividade humana. A Revolução Industrial, por exemplo, induziu um padrão de descontinuidade nas bases da economia, sociedade e cultura. Por sua vez, a Revolução da *Internet*, diferentemente de qualquer outra revolução até então, é breve e intensa, estando em contínuo progresso, conduzindo profundas e severas mudanças no seio da humanidade (Castells, 1999).

A Revolução Industrial e a Revolução da *Internet* possuem em comum o fato de agregarem uma profunda inovação tecnológica, aliada a uma rápida disseminação do conhecimento por todo o tecido econômico e social. Para Nicolaci-da-Costa e Pimentel (2012), a inserção de novas tecnologias provoca sempre a alteração do *status quo* da sociedade, promovendo mudanças de comportamentos e, inclusive, hábitos de vida. Algumas tecnologias, porém, além de alterar modos de agir, podem gerar transformações nos modos de ser (como pensamos, percebemos, sentimos, etc.), como a *internet*.

Segundo Gould (1980 *apud* Castells, 1999), toda mudança deve ser suave, lenta e firme. O autor considera que a história é como a vida, feita em sua maioria por momentos estáveis, pontuada por alguns eventos importantes. Esses que ajudam na normalização do próximo momento estável. O final do século XX corresponde a um desses eventos importantes, em que surge um novo paradigma tecnológico que se organiza em torno das TICs.

Nas três últimas décadas do século XX foi criada e desenvolvida a *internet* como consequência da fusão da estratégia militar, científica e tecnológica. Castells (2003) define *internet* como algo que vai além da tecnologia, na verdade, um meio de comunicação, integração e organização social sobre o qual se assenta uma nova forma de sociedade, a sociedade em rede. Portanto, a *internet* se apresenta como uma “infraestrutura tecnológica e ao mesmo tempo um novo paradigma sociotécnico” (Gontijo, 2005, p. 79).

Assim, o advento da rede mundial de computadores se tornou um paradigma tecnológico digital, pois “[...] a composição de densas e extensas teias de informação que emaranham saberes e poderes encontra nas tecnologias de informação e comunicação seu epicentro” (Bezerra; Lopes, 2018, p. 628). As TICs na era da *internet* estão proporcionando modificações expressivas, não apenas na circulação da informação, mas, sobretudo, nos padrões, comportamentos, e nas relações pessoais.

De acordo com Castells (1999) as TIC são para a Revolução da *Internet*, o que as novas fontes de energia foram para as sucessivas revoluções industriais, porém, alguns consideram que a revolução atual é dependente de novos conhecimentos e informação, mas foi assim também com as revoluções anteriores que se apoiaram no uso de informação, aplicando, desenvolvendo e aperfeiçoando os conhecimentos existentes.

A Revolução da *Internet*, especificamente, está formatando o homem do século XXI na medida em que desencadeou um processo

de transformação que ainda está em curso, alterando o modelo de disseminação do conhecimento ao proporcionar “[...] diferentes panoramas para o saber, melhorou o acesso e o tempo ao conhecimento [...]” (Moraes, 2012, p. 60). Através da *internet* foi possível criar um espaço formado por impulsos e circuitos eletrônicos que servem de suporte para as novas práticas sociais, o ciberespaço, ambiente que proporciona experimentar novas formas de viver, conviver e pensar (Nicolaci-da-Costa; Pimentel, 2012).

Conforme Nicolaci-da-Costa e Pimentel (2012), as TICs são determinantes para criar esses espaços de convivência que permitem potencializar as interações humanas, contribuindo para a transformação da vida em sociedade. A principal consequência dessa influência é o surgimento da sociedade em rede como resultado do desenvolvimento de novas TICs e da tentativa da antiga sociedade de se reaparelhar com o uso do poder da tecnologia para servir a tecnologia do poder (Castells, 1999).

Para Castells (1999), o paradigma tecnológico resultante da Revolução da *Internet* contribui para a compreensão da essência da transformação tecnológica atual, pois interage com a sociedade. O autor se preocupa muito com os efeitos que as TICs apresentam sobre o mundo em que vivemos. Nesse sentido, destacam-se os cinco aspectos norteadores desse paradigma, pois eles representam a base da sociedade da informação.

O primeiro aspecto é que a informação é sua matéria-prima, pois diferentemente das outras revoluções, nesta são as tecnologias que agem sobre a informação, não o contrário. O segundo diz respeito à penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias, já que a informação passa a integrar parte da atividade humana. O terceiro se refere à lógica de redes, na medida em que é extremamente necessário estabelecer interações. Em quarto, a flexibilidade, pois, numa sociedade caracterizada por constantes mudanças, a reconfiguração é vital. Por fim, em quinto lugar, a convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado (Castells, 1999).

A despeito dos aspectos centrais do paradigma tecnológico da sociedade da informação cunhados por Castells (1999), para Mattelart (2002), o primeiro esquema de sociedade da informação tem por base uma sociedade funcional, baseada em princípios da administração científica. A autora considera como os principais aspectos dessa sociedade, os seguintes: a) as doutrinas organizacionais que serviram de base para a construção do paradigma da sociedade-funcional ou sociedade-organismo;

b) a ocidentalização, que corresponde ao processo linear de difusão dos valores (fluxos de inovação, mudança social, etc.), parte dos emissores centrais e das elites técnicas para os administrados (das sociedades mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas); e c) a obliteração do pensamento da rede que representa a missão do Estado-Providência, centralizador.

Por sua vez, para Bell (1960, 1973), essa nova sociedade, a sociedade da informação, sob outros critérios, é considerada como a Sociedade Pós-Industrial, onde surgem novas formas sociais provenientes de fontes científicas e tecnológicas. O valor do conhecimento representado pela comunidade científica é a base dessa sociedade, sendo que o saber teórico é o seu ponto fundamental, ou seja, sua principal fonte de inovação assim como de desenvolvimento de tecnologias intelectuais.

O registro histórico das concepções de sociedade da informação trazidas à baila por Castells (1999), Mattelart (2002) e Bell (1960, 1973), têm em comum o fato de que ao longo das revoluções tecnológicas, a formatação da sociedade sempre foi influenciada pela inserção das inovações tecnológicas, notadamente, nos planos cultural, psicológico, social e econômico, porém, na atual revolução, a ação das TICs assumem o protagonismo, sendo as verdadeiras responsáveis pelas profundas transformações sociais na contemporaneidade.

3.3. Tecnologias da Informação e Comunicação para Grandes Eventos

De acordo com a caracterização do *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (2006), para enquadrar um evento como grande evento, não se deve levar em consideração simplesmente questões quantitativas, mas questões qualitativas relacionadas à sua complexidade, natureza e dinâmica. No geral, os Grandes Eventos tendem a ter caráter urbano, podem ser regulares ou não regulares, e demandam requisitos adicionais de segurança.

Portanto, em razão do caráter eventual, o planejamento, execução e controle das ações de segurança pública em eventos desse porte, torna-se uma tarefa complexa e requer um conjunto de medidas que vão além das ações convencionais (Brasil, 2012b). As instituições de segurança pública, dentre outros modelos de gestão, aplicam o Comando e Controle na condução das operações de segurança pública para Grandes Eventos, pois, não obstante a origem militar, essa atividade tem sido adaptada para

segmentos diversos do setor público e/ou privado, onde exista a figura de um gestor que necessite coordenar e controlar pessoas e equipamentos, através de um sistema tecnológico que lhe dê suporte.

Comando e Controle constitui-se no exercício da autoridade e da direção que um comandante tem sobre as forças sob o próprio comando, para o cumprimento da missão designada. Viabiliza a coordenação entre a emissão de ordens e diretrizes e a obtenção de informações sobre a evolução da situação e das ações desencadeadas (Brasil, 2015, p. 14).

Depreende-se, portanto, que a atividade de Comando e Controle “é uma forma de concentrar os esforços, as informações e os recursos de instituições diferentes, inclusive, para a realização de uma missão ou tarefa em conjunto” (Beni; Giaquinto, 2015, p. 27). Essa atividade pode ser aplicada em desastres, operações, crises e afins, pois tais situações correspondem a eventos cujas características marcantes são a incerteza de informação, a complexidade do cenário e a ausência de tempo para tomar decisões (United States of America, 1995).

Dessa forma, esse modelo de gestão guarda plena aplicabilidade nas operações de segurança pública para Grandes Eventos, onde as operações são desencadeadas num contexto singular, havendo necessidade, portanto, de informações precisas, tempestivas, relevantes e, sobretudo, verossímeis para que as tomadas de decisão possam ser assertivas ou com um grau de risco aceitável, a fim de superar as adversidades que podem, inclusive, resultar em perdas de vidas humanas (Alberts; Hayes, 2006).

Em razão do caráter multifacetário dos Grandes Eventos, realizar operações de segurança pública nesse ambiente somente com instituições policiais é uma tarefa praticamente inviável, portanto, nestes casos, para assegurar a ordem pública é relevante a integração de forças policiais com outros órgãos “[...] na busca da colaboração em prol dos objetivos da operação, que devem ser comuns entre as agências, apesar das diferenças de técnicas, táticas e procedimentos entre os participantes [...]” (Brasil, 2014a, p. 112).

Art. 2º, § 2º - Considera-se Operação de Segurança para a Copa do Mundo 2014, as ações ou atividades desenvolvidas **por todas as instituições de Segurança Pública, Defesa Social, Defesa Civil, Ordenamento Urbano, Inteligência e outras que tenham impacto, direto ou indireto, na realização do evento** de forma pacífica e segura, nos níveis federal, estadual ou distrital e municipal (Brasil, 2014b, p. 2, grifo nosso).

A atividade de Comando e Controle é essencialmente coletiva. No caso das operações de segurança pública para Grandes Eventos requer,

ainda, o desenvolvimento de mecanismos de colaboração, fortalecendo a confiança entre os integrantes da operação (Brasil, 2009). O elo entre os participantes pode ser estabelecido através do diálogo, a fim de que todos possam se conhecer melhor e formar uma corrente coerente de pensamento, pois via de regra as pessoas têm dificuldade em se comunicar, mesmo em pequenos grupos, e tendem a defender com vigor suas pressuposições. Porém, em um diálogo, o que lhe diz respeito é a fluidez de significados que faz surgir uma nova compreensão (Bohm, 1990).

Para tanto, com o fim de tornar possível a aplicabilidade da atividade de Comando e Controle nas operações de segurança pública para Grandes Eventos, através da Portaria do Ministério da Justiça nº. 112, de 8 de maio de 2013, publicada no Diário Oficial da União nº. 90, de 13 de maio de 2013, foi instituído o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos (SICC), inicialmente, nos 12 Estados que sediarão jogos da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.

Art. 2º - O SICC é um **sistema que compreende um conjunto de Centros Integrados de Comando e Controle e Plataformas de Observação Elevada**, que será utilizado nas ações de segurança para Grandes Eventos a serem sediados pelo Brasil, dotado de **equipes de alto desempenho, modelo lógico, ferramentas de inteligência e sistemas tecnológicos de última geração**, capazes de prover uma imagem fiel e em tempo real do panorama global, eventos associados e recursos envolvidos (Brasil, 2013, p. 2, grifo nosso).

Sendo um sistema tecnológico, Brasil (2013, 2014b) aduz que a partir das TICs existentes em sua estrutura (sistema integrador, inteligência, *video wall*, videomonitoramento, atendimento e teledespacho, dispositivos móveis, videoconferência, sistema de gestão de eventos, ativos de rede, soluções de telefonia, integração de radiocomunicação, e etc.), o SICC é capaz de produzir informações para as tomadas de decisões em efetiva pronta resposta aos riscos, ameaças e incidentes verificados nas áreas de interesse operacional e nas áreas impactadas pelos Grandes Eventos.

As TICs têm sido um fator estratégico para o sucesso de empresas, principalmente, para superar as adversidades de um mercado globalizado (OLIVEIRA, 2003). A inovação tecnológica nas instituições do setor público, por sua vez, apresenta características específicas que não estão presentes no setor privado. As instituições públicas, particularmente aquelas que prestam serviços de segurança, devem buscar sempre inovar com o uso das TICs, por isso o estabelecimento do SICC foi considerado um significativo avanço para prover a segurança dos Grandes Eventos (Menelau *et al.*, 2019).

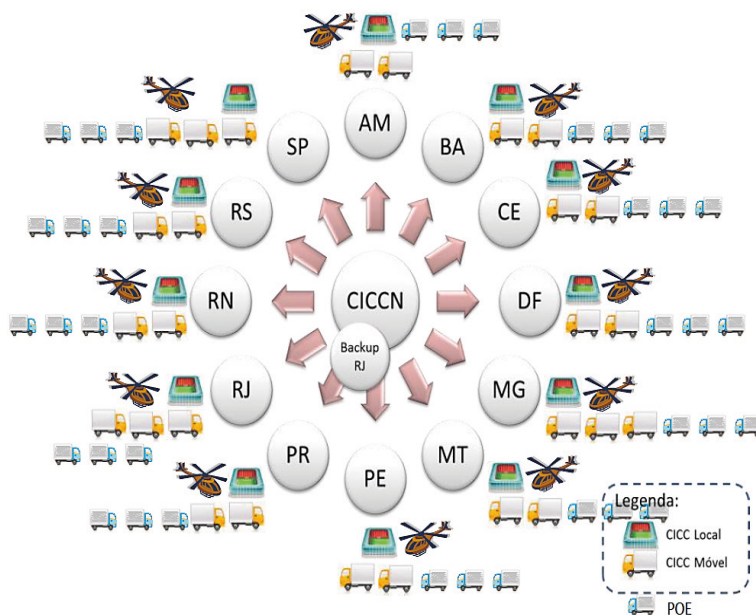
“Os sistemas são fonte de informação e a informação é capaz de construir um sistema” (Robredo, 2003, p. 110), consequentemente, a informação é indissociável de qualquer tipo de sistema, este que pode ser considerado como um conjunto de elementos em interação para atingir um objetivo específico. Por meio das informações produzidas no SICC é possível realizar atividades de planejamento, coordenação, acompanhamento, avaliação e integração durante os Grandes Eventos (Brasil, 2013, 2014b).

O SICC possui uma série de equipamentos de TIC, a exemplo de “[...] laptops, servidores de e-mail e servidores de base de dados até tecnologia de informação de segurança de software, como firewall e antivírus” (Cardoso; Pinto, 2017, p. 108), porém os Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR) são a essência do Sistema.

Art. 5º - O SICC está estruturado da seguinte forma: I - Um Centro Integrado de Comando e Controle Nacional; II - Um Centro Integrado de Comando e Controle Nacional Alternativo; III - **Doze Centros Integrados de Comando e Controle Regionais**; IV - Vinte e sete Centros Integrados de Comando e Controle Móveis; V - Doze Centros Integrados de Comando e Controle Locais; VI - Trinta e seis Plataformas de Observação Elevada (Brasil, 2013, p. 3, grifo nosso).

Destacando-se, principalmente, pelo fato de serem determinantes para a integração interinstitucional e facilitação do fluxo de informação, os CICCR (instalados nos 12 Estados que sediaram jogos da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014) são os principais pilares do SICC na medida em que proporcionam, através das TICs existentes, maior eficiência nas ações de pronta resposta aos riscos e no trabalho articulado entre as instituições participantes de um Grande Evento, como se vê na Figura 1.

Figura 1 – SICC.



Fonte: Brasil (2014b)

Esses Centros correspondem a estruturas tecnológicas que podem ser consideradas verdadeiros ciberespaços específicos, onde os sistemas computacionais apoiam a colaboração interinstitucional, através do suporte aos grupos de pessoas engajadas num propósito comum em um ambiente de compartilhamento, qual seja, a proteção das pessoas e do patrimônio durante a ocorrência de Grandes Eventos (Nicolaci-da-Costa; Pimentel, 2012).

Por esta razão, de acordo com Carvalho (1998) e Brasil (2012b), tais Centros não podem ser pensados apenas fisicamente, como instalações tecnológicas compostas de recursos de hardware (computadores, periféricos e infraestrutura de redes) e software (sistemas operacionais, bancos de dados, aplicativos de produtividade e protocolos de comunicação), eles são, antes de tudo, um arcabouço de procedimentos, protocolos e comunicações previamente estabelecidos, treinados e integrados.

Para Nicolaci-da-Costa e Pimentel (2012), o ambiente desses Centros favorece novas formas de trabalho e interação social com foco nas relações pessoais, aprendizagem, comunidades de práticas e redes

informais, pois “quanto maior a capacidade das tecnologias da informação e da comunicação, maior a capacidade de inter-relacionamentos e a capacidade de aprender e lucrar com o compartilhamento da informação” (Angeloni, 2003, p. 20).

Portanto, como um órgão de gestão integrada de operações e respostas a incidentes de segurança pública, os CICCRR podem ser definidos como

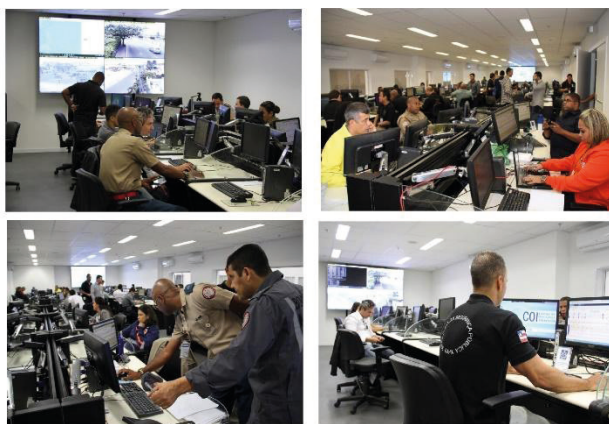
estruturas desenvolvidas com vistas à **promoção da integração interinstitucional** dentro do sistema de segurança pública instalado no Brasil, amplamente **baseadas em tecnologia de ponta, capazes de prover aos agentes tomadores de decisão o acesso a uma grande quantidade de informação**, que, por sua vez, torna essa decisão mais rápida, embasada e exata (Soares; Batitucci, 2017, p. 222, grifo nosso).

O modelo ideal de operação de segurança pública para Grandes Eventos deve prever a ação conjunta e cooperada de diversas agências e pronta capacidade de resposta a emergências dentro de um ambiente físico, composto por tecnologias de soluções convergentes que potencializem as ações de segurança pública (Beni; Giaquinto, 2015).

Na implantação nacional do SICC em 2013, foi instalado nas dependências do Parque Tecnológico da Bahia, em Salvador, a sede provisória do CICCBA que funcionou nesse local até junho de 2016, oportunidade em que foi transferido definitivamente para as dependências do COI.

O CICCBA se apresentou como principal TIC para Grandes Eventos, pois teve a “capacidade de conectar grandes redes de indivíduos e organizações entre áreas geográficas distintas e facilitar o rápido fluxo de informação, capital, ideias, pessoas e produtos” (Cardoso; Pinto, 2017, p. 107), sendo uma ferramenta essencial para cooperação e colaboração, como se vê na Figura 2.

Figura 2 – CICCBA.



Fonte: O autor.

De igual modo, com a função de dar suporte avançado, principalmente, através da interoperabilidade sistêmica e da integração interinstitucional, o CICCBA ainda dispõe de 02 Centros Integrados de Comando e Controle Móveis (CICCM), 02 Plataformas de Observação Elevada (POE) e 01 Sistema de Imageamento Aerotransportado (SIA), que se apresentam também como ferramentas de TIC para Grandes Eventos (Brasil, 2013; Bahia, 2016).

Como se vê na Figura 3, o CICCM é um veículo automotor de grande porte, com alta tecnologia embarcada e com “[...] autonomia de monitoramento, transmissão, e gravação de imagens, comunicação telefônica e via internet [...]” (Beni; Giaquinto, 2015, p. 54) capaz de realizar as atividades de Comando e Controle em áreas específicas de interesse operacional, propiciando acesso às bases de dados, compartilhamento de informações, e agilidade nas tomadas de decisão, pois disponibiliza em qualquer ponto de interesse toda estrutura de um CICC, *in loco*, durante as operações (Brasil, 2013; 2014b).

Figura 3 – CICCM.



Fonte: Beni e Giaquinto (2015, p. 55).

Após posicionado em local de interesse estratégico, em um dos modelos de CICCM existe a possibilidade de expansão lateral do veículo para plena utilização. Nesse caso, além do espaço regular composto de área de conveniência (cozinha e sanitário) e acomodação para 8 pessoas, a área expandida corresponde a uma sala de crise que também serve como posto de comando avançado, com se vê na Figura 4, possibilitando o gerenciamento de ocorrências em estreita ligação com o CICC (Beni; Giaquinto, 2015).

Figura 4 – Sala de crise do CICCM.



Fonte: O autor

Segundo Brasil (2013), a POE consiste em um caminhão de médio porte com câmeras embarcadas para monitoramento e transmissão de imagens de áreas delimitadas para o CICCBA, sendo semelhantes ao CICCМ, porém mais compactos em espaço físico e com menor necessidade de pessoas para operá-lo, conforme pode ser visto na Figura 5.

Figura 5 – POE.



Fonte: O autor

Este veículo especial, tal qual o CICCМ, possui um mastro que pode atingir 16 metros, onde estão instaladas 5 câmeras com alcance útil de 3 km, inclusive com visão térmica, sendo sua principal característica a versatilidade e capacidade de manobra quando comparado ao CICCМ (Beni; Giaquinto, 2015).

O sistema de videomonitoramento urbano colocado à disposição das forças de segurança pública na Bahia, com ênfase na capital, buscou trazer o aumento da sensação de segurança mantendo pontos críticos, sensíveis e notáveis apontados pelos comandos das unidades policiais encarregadas da realização do policiamento ostensivo preventivo, sob vigilância constante (Conceição; Oliveira, 2017, p. 16, grifo nosso).

As câmeras instaladas nas POEs complementam o videomonitoramento urbano existente, proporcionando maior eficiência e eficácia à prestação do serviço de segurança pública (Brasil, 2013; Conceição; Oliveira, 2017), como pode ser visto na Figura 6.

Figura 6 – Videomonitoramento na POE.



Fonte: O autor

Os *softwares* instalados nesses veículos especiais permitem análises diversas, especialmente:

- a) análise comportamental (detecção de movimento, abandono ou retirada de objetos e mudança de direção de pessoas, dentro de uma área pré-selecionada); b) análise de face (rastreamento de rosto); e c) contagem de pessoas usando uma câmera de ambiente (Beni; Giaquinto, 2015, p. 59).

O SIA, como pode ser visto na Figura 7, é um equipamento acoplado a um helicóptero que dispõe de um *software* para a transmissão de imagens em alta resolução para o CICCBA, o CICCM, a POE ou qualquer outro local, a fim de “executar o monitoramento em tempo real e a coleta de dados para o mapeamento” (Costa; Campos; Rogério, 2007, p. 6.661) das ações, constituindo um importante recurso tecnológico para tomada de decisões de “[...] nível estratégico e estratégico-operacional, pois coloca as autoridades ou os responsáveis pela tomada de decisões nessas esferas, no cenário de operações, com a fidelidade de transmissão ao vivo dos fatos” (Beni; Giaquinto, 2015, p. 59).

Figura 7 – SIA.



Fonte: Beni e Giaquinto (2015, p. 60)

“A utilização de sistemas de videomonitoramento faz parte do cotidiano das forças de segurança pública, quer sejam de origem própria ou de usos compartilhado [...]” (Conceição; Oliveira, 2017, p. 16). A câmera que integra o imageador aéreo instalado na aeronave é capaz de cobrir áreas que não estejam contempladas com videomonitoramento de câmeras urbanas ou pelas câmeras das POEs, monitora uma área relativamente extensa, auxiliando na consciência situacional dos decisores (Brasil, 2013; 2014b).

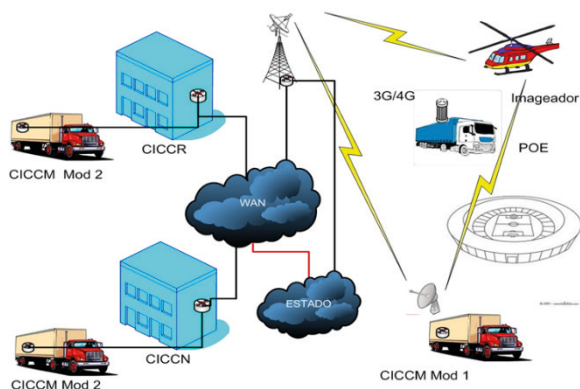
Além do videomonitoramento das POEs, atualmente o CICCBA conta com um parque instalado de 2.406 câmeras, em 62 cidades, a exemplo de Barreiras, Camaçari, Feira de Santana, Morro de São Paulo, Porto Seguro, Vitória da Conquista, e Valença, sendo 694 câmeras apenas na capital, Salvador.

Segundo a Superintendência de Gestão Tecnológica da SSPBA, até 13 de outubro de 2022, as câmeras com reconhecimento facial e/ou placas veiculares utilizadas para a identificação, localização e prisão de criminosos, bem como no resgate de pessoas desaparecidas, desde sua implantação no Carnaval de Salvador em 2019, já possibilitou a prisão de 454 pessoas e a recuperação de 147 veículos.

Portanto, a interoperabilidade entre o CICCBA, os CICCM, as POE, e o SIA, além dos demais equipamentos, ferramentas, recursos

tecnológicos, etc. é fundamental na obtenção de informação de valor para tomadas de decisão durante os Grandes Eventos. A Figura 8 representa a harmonia das principais TICs disponíveis no CICCBA.

Figura 8 – TIC para Grandes Eventos no CICCBA.



Fonte: Almeida (2012)

Conforme Brasil (2013), a perfeita compatibilidade e padronização dessas tecnologias propiciam que as informações fluam com clareza e oportunidade, contribuindo para uma melhor consciência situacional e, conseqüentemente, para que os responsáveis pelas decisões ajam de forma adequada e segura.

Nota-se que as tecnologias apresentadas nesta pesquisa, potencialmente, contribuem para que as cidades se tornem mais conectadas, ainda que no campo da segurança pública, possibilitando, inclusive, considerá-las *smart cities*, dada a ampla gama de significados do referido termo, “cidades inteligentes”.

Segundo Freitas (2018) é possível formatar qualquer uso de TIC no contexto urbano como uma iniciativa de *smart cities*. Para melhor esclarecer a amplitude do termo, a definição mais abrangente e universalmente aceita sobre *smart cities* é a que considera

os investimentos em capital humano e social e infraestrutura de comunicação – tradicional (transporte) e moderno (Tecnologia de Informação e Comunicação) *impulsionam* o crescimento econômico sustentável e uma alta qualidade de vida, com uma gestão *inteligente* dos recursos naturais, por *meio* de uma governança participativa. (Caragliu *et al.*, 2011).

Portanto, pode-se inferir que os investimentos em recursos tecnológicos disponíveis no CICCBA para uso das instituições de segurança pública são capazes de maximizar a condução dos processos de gestão de riscos que afetam o processo decisório em Grandes Eventos, aumentando a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, além de ser uma iniciativa de *smart cities*, à medida que essas TICs (investimentos modernos) se complementam com as infraestruturas já existentes (investimentos tradicionais).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As TICs podem contribuir com as organizações que prestam serviços de segurança pública em qualquer nível de atuação, uma vez que a inovação tecnológica, além de melhorar a qualidade dos serviços de polícia prestados à sociedade, através do aumento da produtividade operacional na execução da atividade finalística, também atua como fator de motivação aos colaboradores (Conceição; Oliveira, 2017).

Não obstante, a utilização das TICs terem adentrado no serviço público de segurança com certo retardo, observa-se que a novidade no uso desses recursos vem trazendo grandes benefícios para a segurança pública do Estado da Bahia, especialmente, no âmbito do CICCBA.

Nesse sentido, apesar do considerável investimento em TIC nos últimos anos para o fortalecimento das ações de segurança pública para Grandes Eventos, historicamente, nota-se que as tecnologias disponibilizadas ainda não foram perpetuadas à cultura dos agentes de segurança pública, pois todo o potencial tecnológico ainda não é explorado para a execução das atividades finalísticas de policiamento.

A incorporação de novas tecnologias, quando bem implementadas, trazem consigo ganhos em eficiência, eficácia, efetividade, competência e dinamismo para as organizações. A instalação do CICCBA foi considerada um significativo avanço na aplicação de TIC para Grandes Eventos, principalmente, pelo fato dos recursos tecnológicos existentes serem capazes de contribuir para a modificação do modelo mental dos agentes públicos de segurança (Santos, 2011).

Desse modo, a partir do estudo realizado foi possível concluir que a utilização das TIC para Grandes Eventos no CICCBA, aliadas ao elemento humano, aprendizados e métodos de trabalho, propicia a produção de informação de valor para tomadas de decisão em todas as fases e níveis das operações de segurança pública para Grandes Eventos, colaborando, decisivamente, para o alcance dos objetivos estabelecidos.

5, REFERÊNCIAS

ALBERTS, David Stephen; HAYES, Richard. **Understanding Command and Control**. Washington: CCRP Publications, 2006. 249p.

ALMEIDA, Eduardo. **Arquitetura Nacional do Sistema Integrado de Comando e Controle**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 2012. 8 slides, color.

ANJOS, Melquisedeque Cerqueira dos. **A gestão da informação na segurança pública para Grandes Eventos no estado da Bahia**. Salvador, 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos Intervenientes na Tomada de Decisão. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 17-22, jan./abr. 2003.

BAHIA. Decreto nº. 16.852, de 14 de julho de 2016. **Institui o Centro de Operações e Inteligência e o Comitê de Gestão de Crises, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública**. Salvador, 2016. Disponível em: <https://www.escavador.com/diarios/369774/DOEBA/executivo/2016-07-15?page=4>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BELL, Daniel. **The End of Ideology**: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties. New York: Free Press, 1960. 416p.

BELL, Daniel. **The Coming of Post-Industrial Society**: A Venture in Social Forecasting. New York: Basic Books, 1973. 618p.

BENI, Eduardo Alexandre; GIAQUINTO, Giampaolo Donato. Centro Integrado de Comando e Controle: O Legado da Cooperação. **Tecnologia e Defesa**, São Paulo, v. 12, n. 15, p. 7-18, 2015.

BEZERRA, Arthur Coelho; LOPES, Bianca da Costa Maia. Desvelando arcanos tecnológicos: ética algorítmica no estado informacional. **Informação & Informação**, Londrina, v. 23, n. 3, p.325-345, dez. 2018.

BOHM, D. **On Dialogue**. Ojai: David Bohm Seminars, 1990.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de Campanha C 20-1 Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército**. Brasília, 2009.

BRASIL. Decreto nº. 7.538, de 01 de agosto de 2011. **Institui no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos**. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012. **Altera o rol de Grandes Eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça**. Brasília, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7682.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. **Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. Portaria nº. 112, de 08 de maio de 2013. **Institui o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de Fundamentos EB20-MF-10.103 Operações**. Brasília, 2014a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. **Portaria nº. 88, de 26 de março de 2014**. Regulamenta o Sistema Integrado de Comando e Controle da Segurança Pública para Grandes Eventos, durante a Operação de Segurança da Copa do Mundo 2014. Brasília, 2014b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de Campanha EB20-MC-10.205 Comando e Controle**. Brasília, 2015.

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart Cities in Europe. **Journal of Urban Technology**, 18(2), 2011, 65-82. <http://dx.doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>

CARDOSO, Daniel; PINTO, Adilson Luiz. Fluxo de Informação nos Desastres Naturais: os quatro desafios para as ações de resposta. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**: Federação Brasileira de Associações de Bibliotecários, Cientistas da Informação e Instituições, São Paulo, v. 2, n. 13, p.98-115, dez. 2017.

CARVALHO, André de Oliveira. Tecnologias da informação na gestão da saúde. **Revista de Administração Pública**: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, p.195-205, abr. 1998.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 575p.

CASTELLS, Manuel. Internet e sociedade em rede. In MORAES, Dênis de (Org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 255-287.

CONCEIÇÃO, Marcos Antônio Oliveira da; OLIVEIRA, Moisés Brito de. **Integração do Videomonitoramento Urbano e outras Ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação para o Aumento da Eficiência do Policiamento Ostensivo**. 2017. 132f. Monografia (Especialização) - Academia de Polícia Militar da Bahia, Salvador, 2017.

COSTA, Solange dos Santos; CAMPOS, Moacir Alberto Assis; ROGÉRIO, Anna PaulettiCruz. Imageamentos realizados pelos sistemas aerotransportado SAR/SIPAM. In: XIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13., 2007,

Florianópolis. **Anais Eletrônico...** Florianópolis: INPE, p. 2007. Disponível em: <http://martedpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.16.00.10/doc/6661-6665.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 210p.

FREITAS, João Alcantara de. **A invenção da cidade inteligente Rio: uma análise do Centro de Operações Rio pela lente das mobilidades (2010-2016)**. 2018.209 f. Tese (Doutorado) - Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

GONTIJO, Míriam. Sujeito, tecnologia e recepção: contribuição aos estudos de uso de novas tecnologias de informação e comunicação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p.70-85, jun. 2005.

JENNINGS, Will. Governing the Games in an Age of Uncertainty: the Olympics and organizational responses to risk. In: RICHARDS, A; FUSSEY, P; SILKE, A. (Orgs.). **Terrorism and the Olympics: Major Event Security and Lessons for the Future**. London: Routledge, 2011. Disponível em: <https://olymponomics.files.wordpress.com/2012/02/jennings2010olympicriskmanagement.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2021.

MATTELART, Armand. **História da Sociedade da Informação**. São Paulo: Edições Loyola, 2002. 179p.

MENELAU, Sueli; AKUTSU, Luiz; ISIDRO-FILHO, Antônio; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Strategic Resonance and Innovation in Public Security Services in Brazil: Ressonância estratégica e inovação em serviço de segurança pública no Brasil. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 26, n. 88, p.50-71, jan. 2019.

MORAES, Maria Helena Machado de. As Tecnologias de Informação e Comunicação Contribuindo para a Disseminação da Produção Científica. **Bíblis: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, Rio Grande, v. 1, n. 26, p.57-63, jun. 2012.

NICOLACI-DA-COSTA, Ana Maria; PIMENTEL, Mariano. Sistemas colaborativos para uma nova sociedade e um novo ser humano. In: PIMENTEL, Mariano; FUKS, Hugo (Org.). **Sistemas colaborativos**. Porto Alegre: Elsevier, 2012. p. 3-15.

OLIVEIRA, Jayr Figueiredo de. **Tecnologias da Informação e Comunicação**. São Paulo: Érica, 2003. 446p.

PIZZAN, Luciana *et al.* A Arte da Pesquisa Bibliográfica na Busca do Conhecimento. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 53-66, 2012.

ROBREDO, Jaime. **Da ciência da informação revisitada aos sistemas humanos de informação**. Brasília: Thesaurus, 2003. 245p.

ROCHA, Pedro Diniz *et al.* A Securitização do Terrorismo Transnacional e os Megaeventos no Brasil. **Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 96–119, 2º sem., 2012. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/12434/9757>. Acesso em: 6 ago. 2021.

SANTOS, Marialda Souza dos. **Novas Tecnologias da Informação e Comunicação Aplicadas em Grandes Eventos**: Importância das TIC's no Carnaval de 2011 na Cidade de Salvador-Ba. 2011. 50f. Monografia (Especialização) - Academia de Polícia Militar da Bahia, Salvador, 2011.

SOARES, Philipp Augusto Krammer; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. O Centro Integrado de Comando e Controle: ferramenta de coordenação, integração e planejamento na defesa social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 216–232, set. 2017.

TOOHEY, Kristine; TAYLOR, Tracy. Mega-Events, Fear and Risk: Terrorism at Olympic Games. **Journal of Sport Management**, Illinois, v. 22, n. 4, p. 451–469, 2008. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/282507906_Mega_Events_Fear_and_Risk_Terrorism_at_the_Olympic_Games. Acesso em: 6 ago. 2021.

TREINTA, Fernanda Tavares *et al.* Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Production**, Niterói, v. 24, n. 3, p. 508–520, set. 2011. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-65132013005000078>.

UNITED NATIONS INTERREGIONAL CRIME AND JUSTICE RESEARCH INSTITUTE. **International Permanent Observatory on Security Measures during Major Events**: Security Planning Model. Turin: ISCPIS, 2006.

UNITED STATES OF AMERICA. **Naval Doctrine Publication 6**: Naval Command and Control. Washington: United States Department of the Navy, 1995. 78p.

Data de submissão: 01/09/2021

Data de aprovação: 28/06/2024

2 – A Institucionalização da Política de Gestão de Risco na Polícia Rodoviária Federal, à Luz da Teoria Institucional

The Institutionalization of the Risk Management Policy in the Federal Highway Police, in Light of the Institutional Theory

Ellen Rodrigues D'Andrea⁶¹

RESUMO

A gestão de riscos é um processo de trabalho direcionado a lidar com incertezas no ambiente das políticas públicas. Com a institucionalização da política de gestão de riscos como estratégia organizacional, espera-se mais eficiência e adaptabilidade nos cenários complexos, característicos dos *wicked problem*. Nesta senda, o presente estudo objetiva demonstrar as características do processo de institucionalização da política de gestão de riscos em um órgão de segurança pública. A partir de revisões bibliográficas e análise de documentos normativos, o trabalho exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa, apresenta como resultado o isomorfismo coercitivo-normativo como fruto da forte pressão que os órgãos de controle exercem para a adoção do gerenciamento de riscos enquanto ferramenta da Administração Pública Federal.

Palavras-Chave: gestão de riscos; teoria institucional; isomorfismo; Polícia Rodoviária Federal.

ABSTRACT

Risk management is a work process aimed at dealing with uncertainties in the business environment public policy. With the institutionalization of risk management policy as a strategy organizational, more efficiency and adaptability are expected in complex scenarios, characteristic of wicked problems. In this sense, the present study aims to demonstrate the characteristics of process of institutionalizing the risk management policy in a public security body. Based on bibliographical reviews and analysis of normative documents, the exploratory work-descriptive, with a qualitative

⁶¹ Ellen Rodrigues D'Andrea é Mestre em Administração Pública pela UnB. Advogada, graduada em Direito pela UNIVEM. É professora de ensino profissionalizante e atualmente é Coordenadora de Controle Interno da Polícia Rodoviária Federal - PRF. Possui Certificação Avançada no Programa de Gestão da ENAP, em Licitações, Detecção de Fraudes em Licitações e Contratos Públicos e Comissões de PAR e PAD, Políticas Públicas de Segurança - MJSP.

approach, presents as a result the coercive-normative as a result of the strong pressure that control bodies exert to adopt the risk management as a tool of the Federal Public Administration.

Keywords: risk management; institutional theory; isomorphism; Federal Highway Police.

1. INTRODUÇÃO

Face ao cenário de incertezas inerente ao mundo contemporâneo, as organizações devem primar por ações e projetos alicerçados em informações seguras, que evidenciem as possibilidades de êxito e alertem para possíveis ameaças de fracasso. No contexto da segurança pública, os gestores devem resguardar as instituições democráticas de Estado e primar pela indisponibilidade de interesses como liberdade e vida, os quais não admitem exposição à riscos.

Também nessa linha, normas como a Instrução Normativa nº 01/2016 da CGU e o Decreto nº 9203/2017 exsurtem no sentido de estimular a gestão de riscos como ferramenta do processo de tomada de decisão, trazendo a sistematização de ações preventivas para eventos indesejados inerentes aos processos de trabalho.

Entretanto, muito embora o novo modelo de governança pública instituído pelo Decreto nº 9203/2017 elenque o gerenciamento de riscos como indispensável para boa governança, a literatura mostra que, por ser um tema recente, ainda necessita de amadurecimento e implementação efetiva.

Nesse diapasão, o trabalho buscou verificar como a política de governança pública na Administração Pública Federal, via Decreto nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, ensejou o processo de institucionalização da política de gestão de riscos da Polícia Rodoviária Federal - PRF -, sob a luz da teoria institucional.

Assim, o escopo deste trabalho está dividido em cinco partes, sendo a primeira delas esta introdução, seguida de imediato pelo referencial teórico. Na terceira parte, descreve-se o percurso metodológico. Na quarta parte, apresentam-se os resultados que envolveram a institucionalização da política de riscos na PRF. Finalmente, na quinta parte, constam as considerações finais, ocasião em que são expostas as limitações deste estudo e sugestões de agenda para futuras pesquisas, de modo a auxiliar a segurança pública a minimizar os riscos inerentes a investimentos e ações de execução das políticas públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O arcabouço teórico deste estudo foi a teoria institucional e os modelos internacionais de gestão de riscos. Na teoria institucional, os principais focos abordados foram a inovação de processos organizacionais como resposta estratégica às pressões e ameaças dos *stakeholders*, fato denominado como isomorfismo. Já com os modelos de gestão de riscos, será possível extrair os elementos gerenciais mais condizentes à estrutura organizacional do órgão em análise.

Importante esclarecer neste ponto que o constructo “institucionalização” será definido como processo condicionado às normas socialmente aceitas e incorporado por um sistema de conhecimento e interação social nas organizações (DiMaggio; Powell, 1983).

Tendo em vista os esclarecimentos iniciais, para compreender o processo de institucionalização da política de gestão de riscos na PRF, este referencial teórico foi dividido nos seguintes itens: i) PRF no Sistema de Segurança Pública, ii) Modelos de gestão de riscos na Administração Pública e iii) teoria institucional.

2.1. PRF no Sistema de Segurança Pública Federal

A Polícia Rodoviária Federal foi criada em 1928 como uma Polícia de Estradas e somente com o advento da Constituinte de 1988, foi reconhecida como órgão de segurança, passando a integrar o Sistema Nacional de Segurança Pública na estrutura organizacional do Ministério da Justiça.

Segundo previsão constitucional, insculpida no art. 144, Capítulo III - da Segurança Pública, a PRF se constitui como um dos órgãos de que dispõe a República Federativa do Brasil para a defesa do Estado e das instituições democráticas, além de responsável pela fiscalização de trânsito nas rodovias federais, prevenção e repressão à crimes e defesa de bens como a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia e o meio ambiente.

Para compreender como o órgão policial sofreu efeitos das constantes reformas administrativas, necessitando de adaptações organizacionais gradativas e voltadas ao fortalecimento da governança, nos termos do Decreto nº 9203/2017, vale registrar que estruturalmente a PRF conta com uma unidade central, sediada em Brasília-DF, e uma unidade regional em cada estado da federação, totalizando 27 unidades autônomas, porém submetidas ao comando de um Diretor-Geral. Tanto a unidade central

quanto as unidades regionais, possuem áreas administrativas (atividade meio) destinadas a dar suporte técnico aos processos decisórios inerentes ao serviço ofertado pelo órgão à população (atividade fim).

2.2. Modelos de Gestão de Riscos na Administração Pública

Embora existam várias metodologias reconhecidas que apoiam a política de gestão de riscos, tais como: COSO, ISO 31000, Orange Book, etc.; o presente estudo pretende apresentar aquelas mais recorrentes no âmbito da administração brasileira para que, ao final, seja analisada qual abordagem foi adotada na PRF.

Ainda que os modelos usem diferentes terminologias para se referirem às organizações, tais como: empresas, firmas, corporações, instituições, entidades, neste estudo o termo “organização” será utilizado como conglobante dos demais conceitos.

Também, o termo “risco” é mencionado exaustivamente e, para melhor compreendê-lo, tomaremos como constructo a perspectiva da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT que, na NBR ISO 31000:2009, trouxe a definição de risco como “o efeito, positivo ou negativo, da incerteza sobre o alcance de determinado objetivo” (ABNT, 2009). A escolha da metodologia ABNT para a formulação do construto se deve à sua riqueza de detalhes, fator que auxilia a compreensão dos leitores leigos.

É importante ter em mente que a análise de riscos corporativos visa compreender as incertezas sobre o alcance de objetivos específicos que possam se apresentar sob diferentes aspectos (econômicos, ambientais, saúde, segurança, etc.), aplicados em diferentes níveis organizacionais (estratégico, tático e operacional). Assim, riscos corporativos exigem a prospecção de diversos cenários e atores nos campos econômicos, políticos e sociais, capazes de impactar positiva ou negativamente no alcance dos objetivos corporativos. Para tanto, a NBR 31000:2009 (ABNT, 2009) adota padrões e boas práticas estabelecidos em modelos reconhecidos como uma forma eficaz de definir a abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos, que contribua para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes. Resumidamente, a gestão de riscos é uma estratégia que visa fortalecer as ações organizacionais com foco no alcance de resultados, por meio de ferramentas de controle adequados para uma gestão pública mais eficaz (Azevedo *et al.*, 2014).

No setor público, a prospecção de cenários é necessária frente à indisponibilidade do interesse público, revelando maior cuidado com o bem público (Ávila, 2013). Para tanto, aos gestores cumpre definir estratégias e ações visando afastar, mitigar ou evitar quaisquer riscos que ponham em xeque o interesse público, não sendo admissível aceitar o risco. Neste sentido, a gestão de riscos organizacionais deve também se preocupar com o equilíbrio entre perdas e benefícios potenciais para subsidiar a tomada de decisões pelos gestores. O modelo metodológico apresentado pela ABNT (2009) propõe alguns princípios para a estrutura e processos de gerenciamento de risco. São os seguintes:

Quadro 1

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
Integração	a gestão de riscos é parte integrante de todas as partes da organização
Estruturação e abrangência	uma abordagem estruturada e abrangente para a gestão de riscos contribui para resultados consistentes e comparáveis
Personalização	a estrutura e o processo de gestão de riscos são personalizados e proporcionais aos contextos externo e interno da organização relacionados aos seus objetivos
Inclusão	o envolvimento apropriado e oportuno das partes interessadas possibilita que seus conhecimentos, pontos de vista e percepções sejam considerados. Isto resulta em melhor conscientização e gestão de riscos fundamentada
Dinâmica	Riscos podem emergir, mudar ou desaparecer à medida que os contextos externo e interno de uma organização mudem

Fonte: NBR ISO 31000:2009.

Depreende-se que para a gestão de riscos prospectar cenários, detectar ameaças e auxiliar a resposta institucional de maneira tempestiva, é imprescindível uma cadeia de comunicação bem estruturada, com fluxos de informação voltados a subsidiar os gestores com informações históricas e atuais, bem como em expectativas futuras coerentes (Vianna, 2019). Em suma, a eficácia da gestão de riscos tem relação de dependência com o fluxo adequado de informação. Ainda, reforçando a contribuição que o fluxo informacional possui para a eficácia da estratégia e dos relacionamentos organizacionais, Vianna (2019) aponta a dependência entre o comportamento humano e a cultura organizacional para o sucesso, ou insucesso, de todos os aspectos da gestão de riscos.

Visto os elementos essenciais para a compreensão da gestão de riscos, passa-se a discorrer sobre a teoria institucional e sua relação com a política de riscos na PRF.

2.3. Teoria Institucional

A proposta deste tópico é apresentar os principais aspectos da Teoria Institucional, em especial, o isomorfismo institucional e suas subespécies. Também, a revisão bibliográfica logrou esclarecer como as mudanças organizacionais e práticas meramente cerimoniais podem atender a contento o processo de legitimação, mesmo se considerando a ausência de ganhos de eficiência na inovação (Sedyama; Aquino; Lopes, 2018).

O institucionalismo auxilia compreender como as instituições reagem aos processos de mudança, ora impedindo, ora retardando, consolidando ou acelerando a mudança social. Esta nova teoria institucional rompe os paradigmas do trabalho de Robert Merton (1940), uma vez que traz a organização como fenômeno social, nos termos propostos pela teoria neoinstitucional de Zucker (1999).

Essa nova proposta teórica joga luz ao tema, tratando as instituições como legados de forças políticas, sociais e históricas, ou seja, a organização pública passou a ser compreendida como um aglomerado de arranjos políticos que podem surgir de diferentes cenários ao longo dos anos (Lomgsthreth; Steinmo; Thelen, 1992). Ao buscar verificar como organizações enfrentam ambientes, o estudo demonstrou que, por ser caro e arriscado às organizações criarem sua própria estrutura, seria uma estratégia eficiente avaliar os efeitos em outras organizações semelhantes e, com base nessa avaliação do risco, tomar a decisão devida.

Desta feita, entender-se-á, para fins deste trabalho, a institucionalização como o movimento de mudança de ações e crenças organizacionais para melhor se adaptar ao ambiente, ou aderindo a uma determinada ação ou política necessária à estrutura organizacional (Tolbert; Zucker, 1983).

Ao analisar os arranjos institucionais, os estudos concluem que a adoção de determinada estrutura é tratada como uma mudança estratégica, mas aparentemente superficial; isto é, a contrapartida organizacional das ações manipulativas “frentes falsas” como meio de obter seus próprios fins (Zucker, 1999). Assim, é possível afirmar que um processo de institucionalização não implicará necessariamente em eficiência da mudança implantada (DiMaggio; Powell, 1983).

Nesta mesma linha, estudo de caso de auditorias em Israel, concluíram que o desenvolvimento da função de auditoria interna representou valor simbólico, a partir de uma legislação ineficaz e de baixa implementação (Swartz; Sulitzeanu-Kenan, 2002). Em Gana, a análise das funções de auditoria interna, a partir da teoria institucional, converge para o estabelecimento e mudanças da função por meio de pressões normativas e coercitivas. Já no Brasil, o estudo afirma que as pressões normativas exercem influência direta na institucionalização “física” de unidades brasileiras de auditoria interna (Santos; Formiga; Peixe, 2017).

Na literatura do neoinstitucionalismo, com base referencial nos estudos de DiMaggio e Powell, Meyer e Rowan, Scott e Zucker, o ambiente institucional é caracterizado pelo emprego de crenças, formalismos e tradições sendo que quando expostas às incertezas, as organizações se utilizam de processos adaptativos para atender regras sociais e regras vigentes (Guerreiro *et al.*, 2005). Assim, com base no ambiente em que estão inseridas as atividades de gestão de riscos do setor público, faz-se interessante trazer à baila as três vertentes apontadas pelo neoinstitucionalismo para compreender o processo de mudança organizacional (Ignácio, 2010).

Quadro 2

ISOMORFISMO COERCITIVO	ISOMORFISMO MIMÉTICO	ISOMORFISMO NORMATIVO
Fruto da imposição normativa, gerando obrigatoriedade de práticas institucionais ou ainda fruto das pressões da própria sociedade	Pode originar-se a partir da busca de respostas à incertezas, deliberando o uso da imitação como mecanismo de garantia para uma estruturação de práticas e ações mais efetivas e menos onerosas	Fruto da regulamentação efetuada para um grupo profissional específico, em que os profissionais de uma determinada categoria tendem a regulamentar e influenciar nas atividades do grupo.

Fonte: Ignácio (2010).

As entidades públicas são mais suscetíveis aos efeitos do isomorfismo no seu modo coercitivo, fato que aparece evidenciado no cruzamento dos dados referentes ao volume de normas que alcançam uma organização e a abrangência das sanções pelos seus descumprimentos, como, por exemplo, a aplicação de multas e ou abertura de processos (Santos;

Formiga; Peixe, 2017). Assim, quando o nível de pressão externa é assaz tamanho, a organização tende a buscar novas práticas e estruturas capazes de atender a imposição legal, fato que acaba gerando novos processos de trabalho e institucionalização de novos modelos organizacionais (Frumkin; Galaskiewicz, 2004).

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste *paper* pode ser classificada como de caráter exploratório-descritivo. Afinal, há um caráter exploratório demonstrado na busca que o trabalho teve em aprofundar o conhecimento sobre problema pouco investigado, qual seja, a Política de Gestão de Riscos na Polícia Rodoviária Federal - PGR/PRF. Já o seu caráter descritivo está em, à luz da teoria Institucional, caracterizar a política de gestão de riscos no espaço organizacional analisado (Gil, 2002).

Os estudos tiveram a anuência do Diretor Executivo-PRF, que franqueou acesso a dados e informações acostados ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI, a fim de angariar os elementos necessários ao estudo descritivo, incrementando os achados da pesquisa.

Para compreender a dinâmica da implementação da PGR/PF, optou-se pela análise de conteúdo de uma série de documentos públicos e verificados no ambiente SEI, com recorte temporal de 2016 a março de 2021. A abordagem metodológica qualitativa do tema, caracteriza-se, entre outros pontos, por contribuir com revelações sobre os conceitos inerentes da teoria institucional para explicar o comportamento organizacional da PRF. Afinal, nas pesquisas qualitativas se almeja entender o fenômeno segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, somente então, com esteio em análises e revisões da literatura sobre o tema, situar uma interpretação dos fenômenos observados (Neves, 1996).

Ao entender, descrever e explicar os fenômenos sociais que permeiam o processo de institucionalização da PGR/PRF, a pesquisa se respaldou em uma vasta revisão bibliográfica sobre o neoinstitucionalismo teórico para, assim, avaliar se a construção da PGR/PRF atendeu à teoria. Valendo-se da triangulação enquanto combinação de métodos no estudo do fenômeno, almeja-se superar as deficiências que emanam da revisão de literatura (Denzin, 1970) e de outros métodos baseados em fontes de dados únicas, buscando um caminho seguro e garantindo rigor, riqueza e complexidade ao estudo (Denzin; Lincoln, 2006).

Constam também dados extraídos de questionário de percepção aplicado aos servidores que atuavam na unidade no ano de 2019, sendo possível identificar o nível de conhecimento (ou a falta dele) a despeito da compreensão da PGR/PRF. Outros dados relevantes extraídos do SEI consistem na busca por documentos ou propostas de capacitação em gestão de riscos para os gestores da unidade.

4. RESULTADOS

Conforme preconiza Bardin (1977), passou-se à análise de conteúdo em fases: pré-análise; exploração do material; resultados, a inferência e a interpretação.

À luz do aporte documental e orientados pela questão de pesquisa: “Qual a característica da institucionalização da PGR/PRF?” foi possível esmiuçar um plano do estudo de acordo com o quadro 3:

Quadro 3 – Plano de estudo.

FASE	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	EVIDÊNCIA
Pré Análise	Demonstrar que houve uma seleção prévia e organização do material a ser estudado com o objetivo de sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir um esquema de desenvolvimento das etapas.	A análise descritiva do texto da Portaria nº 320/217
	Esta etapa possui três ações necessárias:	objetivando encontrar conceitos, diretrizes e princípios que não contribuem para o êxito da implementação da política de gestão de riscos.
	-escolha dos documentos;	Definiu-se como indicadores:
	-formulação da hipótese/ objetivo;	1-conceitos/princípios de desconexos com a estrutura institucional;
	-elaboração dos indicadores de ineficácia.	2-objetivos não entregues;
		3-lacunas na matriz de competência
Exploração do material	Verificar as definições e diretrizes em função das regras formuladas na pré análise	Codificação do texto da Portaria nº 320/2017 conforme indicadores e temas do referencial teórico.
Tratamento dos resultados	Verificar a apresentação dos resultados de forma coerente com o plano previsto na etapa de pré análise	Observa-se que a Portaria nº 320/2017 apresenta indícios de fragilidade na institucionalização, indicando o que o referencial denomina de “decoupling”
Inferência e interpretação	Verificar o resultado da análise e tratamento dos dados por meio das considerações finais dos autores e revisão bibliográfica.	Identifica-se certo espelhamento da PGR/PF com conceitos e princípios da INC nº 01/2016 e diversos órgãos da administração pública, que demandam a investigação complementar de material teórico além do previsto inicialmente na revisão bibliográfica (estudos do Tribunal de Contas da União-TCU).

Fonte: elaborado pelos autores - março/2021.

Frente ao plano de estudo traçado, cabe evocar a publicação da Portaria PRF nº 320/2017, de 22 de setembro de 2017, que instituiu a Política de Governança, Gestão de Riscos e Controle Interno na PRF - PGR/PRF. O advento de tal normativo seguiu a sequência cronológica da Instrução Normativa INC CGU/MP nº 01/2016 (Controladoria-Geral da União, 2016), que dispõe sobre o controle interno, a gestão de riscos e a governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Inclusive, o preâmbulo

da portaria PGR/PRF menciona a INC CGU/MP nº 01/2016 como seu fundamento de existência.

Conforme o plano de análise, foi possível verificar que o documento da PGR/PRF copiou *ipsis literis* os principais pontos da política de gestão de riscos, previstos na INC CGU/MP nº 01/2016. Também, a Portaria PRF nº 320/2017 define a estrutura da PGR/-PRF, apontando como suporte as premissas da metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - COSO e Norma Internacional ISO 31000.

Porém, ao transmutar os conceitos e diretrizes da INC nº 01/2016, a PGR/PRF peca ao não proceder às adequações necessárias ao arranjo institucional inerente a uma instituição policial de alta capilaridade como a PRF. Esta afirmativa se evidencia com a verificação de que as unidades da PRF nos Estados (27 regionais) não integram as instâncias de supervisão da PGR/PRF e nem integram o Comitê de Governança Pública da PRF (art. 11).

Assim, muito embora o art. 3º da Portaria nº 320/2017 afirme que a PGR/PRF traz a obrigatoriedade de integração da avaliação de riscos em todos os processos, sejam estratégicos, táticos ou operacionais, bem como na cultura organizacional, mencionando responsabilidades e competências mínimas a serem observadas, não há o envolvimento das superintendências em nenhum momento dessa política, fato que fragiliza o normativo e impede que os servidores tenham conhecimento do seu conteúdo.

De forma perfunctória, a Portaria PGR/PRF traz como instância de supervisão a unidade de controle interno do órgão, sem, contudo, definir quais os limites de sua responsabilidade. Ainda sobre a responsabilidade de avaliação de riscos, a INC nº 01/2016 aponta a necessidade de compartilhamento entre gestores, servidores, unidades, comitês e comissões. Denota-se daí, que a gestão de riscos não pode estar adstrita à uma unidade ou a um só cargo, sendo imprescindível a colaboração de todos os envolvidos para o êxito do gerenciamento dos riscos, quer seja ele estratégico, quer operacional (Controladoria-Geral da União, 2016).

Diferentemente da INC CGU/MP nº 01/2016 que subdivide os riscos em (i) operacionais; (ii) riscos de imagem ou reputação; (iii) riscos legais; e (iv) riscos financeiros ou orçamentários, a Portaria PRF nº 320/2017 limitou-se a outorgar ao Comitê de Governança essas definições. Contudo, não consta nenhum registro de tal desdobramento ou indícios de reuniões sobre o tema.

Em que pese a publicação de um normativo interno sobre política de riscos indicar que a alta administração da PRF, à época, passou a compreender e apoiar a relevância que modelos de avaliação de riscos possuem enquanto ferramenta para a boa governança do órgão, a inexistência de ferramentas de promoção de mudança da cultura organizacional sobre o tema e a inexistência de uma matriz de responsabilidades acaba obstaculizando a passagem da fase conceitual para a operacional. Ressalta-se que a incumbência da supervisão da política de riscos somente à unidade de controle interno, unidade nova sem processos de trabalho definidos, leva a concluir que a PGR/PRF não passou de mera formalização de intenções, sem contudo, ações correlatas.

Do diagnóstico efetuado em 2019 com os servidores que de alguma forma desempenharam atividades de gestão de riscos na PRF até então, constou perguntas fechadas cujas respostas de 1, 2, 3, 4 e 5, correspondiam na seguinte escala crescente: nenhum conhecimento até o total conhecimento. As respostas concernentes à matéria risco foram compiladas no seguinte quadro:

Quadro 4 – Nível de conhecimento.

PERGUNTA	1 (nenhum conhecimento)	2	3	4	5 (total conhecimento)
Qual seu nível de conhecimento em gestão de riscos?	25	27	13	5	1
Qual seu nível de conhecimento sobre prestação de contas (accountability) aos Órgãos de Controle?	27	27	13	4	0
TOTAL	71 RESPONDENTES				

Fonte: elaborado pelos autores em dezembro de 2020.

Depreende-se das respostas obtidas que o nível de conhecimento dos servidores que atuam na área é baixíssimo, quando não inexistente. Verifica-se que dois anos de vigência da política de riscos não foram suficientes nem ao menos para dar conhecimento aos servidores responsáveis por supervisionar a aplicabilidade de princípios básicos como

“utilizar informações e resultados gerados pela gestão de governança, riscos e controles internos na elaboração do planejamento estratégico, na tomada de decisões e na melhoria contínua dos processos organizacionais”.

As respostas do questionário indicam que as intenções implícitas da PGR/PRF ainda não possuem a disseminação necessária para modificar a cultura do órgão, nem ao menos indicam que os elementos necessários para requisito medular ou o pano de fundo de governança baseada em gestão de riscos previsto no Decreto nº 9203/2017 foram iniciados.

O número relevante de desconhecimento sobre o tema gestão de riscos pode indicar ainda que o fomento à capacitação na matéria foi insuficiente, posto que nem mesmo alcançou os servidores que, por obrigação regimental, deveriam conhecer o tema.

Outro fator que aumenta os desafios institucionais para a efetivação da política de riscos prevista na Portaria PRF nº 320/2017 é o extenso rol de atribuições da PRF, bem como a excessiva capilaridade da instituição. Ademais, como em todo território há uma interação com a sociedade civil, os altos riscos operacionais dificultam a uniformização de processos. Isto porque o poder regulatório do órgão sobre questões que afetem o mercado ou o patrimônio de particulares atraem esse risco.

Contudo, uma avaliação realizada pela OCDE (2011) relata que desde 2006 a CGU procura auxiliar a adoção de práticas em gestão de riscos. Porém, mesmo após o advento de normativos sobre o tema, na maioria dos órgãos da administração pública federal a gestão de riscos ainda se encontra na fase conceitual (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2011).

Não se pode afastar que o modelo de governança instituído pelo decreto trouxe a reconfiguração dos processos empregados em auditoria, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência e estímulo ao controle social (*International Organisation of Supreme Audit Institutions* [INTOSAI], 2007, Conselho Federal de Contabilidade [CFC], 2008, Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal [CONACI] 2010, e OCDE 2011).

No que concerne especificamente à gestão de riscos, em que pese a CGU capitanear desde 2006 práticas no tema, somente em 2010 o TCU começou a embasar seu modelo de auditoria e julgamento de contas em avaliação de riscos e, na sequência, em 2014, publicou o “Referencial Básico Sobre Gestão de Riscos” (Souza *et al.*, 2020).

Traçando uma comparação entre a primeira publicação do TCU e o lançamento do COSO ERM em 2004, é possível então constatar o considerável intervalo de tempo para que a repercussão de modelos internacionais de gestão de riscos ganhassem destaque no cenário nacional. Sobre o atraso brasileiro, alguns estudos apontam que o extenso lapso temporal pode indicar certa resistência do setor público nacional à adoção de inovações gerenciais (Souza *et al.*, 2020).

Muito embora a contribuição da corte de contas tenha sido tardia, não se pode negar a importância do TCU para a introdução do gerenciamento de riscos corporativos na administração pública federal, o que, para alguns estudos, traduz o resultado da influência internacional da INTOSAI, posto que o TCU figura como seu membro (Tribunal de Contas da União, 2018). Ainda, a literatura indica a difusão inicial da gestão de riscos no setor público como fruto do papel indutor que as associações profissionais de auditores exercem para a inovação da administração pública (Souza *et al.*, 2020).

Nesta senda, tanto na concepção inicial ao introjetar modelos internacionais ao setor público, como após o advento do Decreto nº 9203/2017, os sinais de isomorfismo normativo se mostram bem presentes, tendo em vista a forte ingerência dos órgãos de controle na adoção de modelos de avaliação de riscos do setor público brasileiro.

Após breve apresentação do modelo teórico utilizado como plataforma de sustentação para a compreensão do fenômeno de institucionalização da política de gestão de riscos na PRF, especialmente quando considerados a publicação de normativos significantes como a INC nº 01/2016 e o Decreto nº 9203/2017, denota-se indícios de isomorfismo coercitivo e normativo, haja vista que em uma análise perfunctória, a PRF foi levada a incorporar práticas e procedimentos frente a imposição de um modelo imposto para toda a administração pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo foi possível compreender o contexto da institucionalização da política de gestão de riscos na PRF frente à literatura que justifica as mudanças organizacionais, qual seja, a teoria institucional.

Dos resultados angariados, observou-se que a Portaria PRF nº 320/2017 não ganhou a projeção necessária entre os servidores do órgão a ponto de, ao menos, iniciar o processo de habitualização inerente

à institucionalização de processos organizacionais. Um dos motivos para a falta de efetividade pode ser a inexistência de metodologias para a sistematização da política de riscos no órgão. Afinal, os resultados verificaram que a PGR/PRF apenas se valeu de menções rasas sobre os *frameworks* ISO e COSO ERM, sem, contudo, adotar um modelo próprio.

Depreende-se a forte influência dos órgãos de controle para a implementação da gestão de riscos na administração pública federal, e também na PRF. Porém, como se verificou, a simples menção dos modelos considerados referências internacionais nas normativas do TCU e de outros órgãos federais não garantiram sua aplicabilidade.

Embora a literatura revele a colaboração da classe de auditores para a disseminação de práticas de gestão de riscos na Administração Pública Federal, esse processo foi formalizado na PRF sem um debate integrado entre as unidades desconcentradas (superintendências) e os servidores que efetivamente atuam na área. O desconhecimento sobre as reais necessidades, a reformulação de papéis, formas de prestação de contas e definição segura de responsabilidades pode ser apontado como causa da estagnação da política de gestão de riscos no órgão.

Muito embora possa se considerar a edição de uma política de riscos como ato formal de comprometimento da alta administração com o tema, a gestão de riscos desvinculada da realidade dos gestores pode implicar em falhas ao avaliar os riscos e adotar as medidas concernentes. Ainda, corre-se o risco de ser apenas uma formalidade cerimonial, em atendimento aos desejos dos órgãos de controle (*decoupling*).

Outro fator ventilado, especialmente quando da análise do diagnóstico da unidade de controle interno, está na imprescindibilidade de promover uma adequada cultura de gestão de riscos próxima à linguagem de sua força de trabalho. Afinal, a aprendizagem no contexto organizacional é assaz relevante para que uma política de gestão de riscos tenha efetividade, posto que o comportamento humano e a cultura são fatores determinantes para o sucesso, ou insucesso, de todos os aspectos da gestão de riscos organizacionais.

Não se pode olvidar que na PRF a vasta gama de atribuições e atividades executadas faz com que a gestão de riscos dependa de informações que se encontram espalhadas por diferentes setores, fato que torna imprescindível a transversalidade do fluxo processual e de comunicação para, assim, munir a alta administração tempestivamente com informações necessárias à definição dos riscos estratégicos.

Outro ponto revelado pela literatura é que sem uma compreensão e reformulação dos incentivos embutidos nos processos de prestação de contas e responsabilização de agentes públicos, a incorporação da gestão de riscos no setor público pode ficar reduzida a uma ferramenta de melhoria de processos, com capacidade limitada para o enfrentamento de problemas estruturais.

Neste estudo, foi iniciado o processo de compreensão sobre como o contexto da institucionalização da política de gestão de riscos contribui na administração de problemas estruturais e complexos, sendo pungente a mudança da cultura organizacional.

Por fim, uma vez verificado que o órgão aderiu à política de gestão de riscos por influência do isomorfismo coercitivo e normativo, sem disseminar conhecimento sobre o tema para sua base operacional, dificilmente haverá engajamento para a efetivação da gestão de riscos como política institucional.

Por ser um tema extremamente novo para muitas instituições públicas, resta evidente a dificuldade de habitualização com as práticas de gestão de riscos corporativos ou institucionais. Justamente para mitigar tais dificuldades, é perceptível uma considerável intensificação das ações dos órgãos de controle (CGU e TCU), no sentido de promover a melhoria da governança, da gestão de riscos e dos controles internos na administração pública. Inclusive o TCU tem considerável volume de pesquisas e estudos para analisar o nível de maturidade das instituições públicas no tocante à implantação da gestão de riscos.

Embora a pesquisa relatada se limite à compreender a implantação da política de riscos na PRF, pesquisas subsequentes podem avançar na compreensão dos desafios relacionados à introdução de diferentes práticas de gestão, que podem auxiliar no enfrentamento de problemas complexos (*wicked problems*) que perpassam as diferentes políticas públicas executadas pela PRF.

Reafirmamos que o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema, que é bastante dinâmico, em função das mudanças frequentes por que passa a PRF, as leis que normatizam o ambiente organizacional e a configuração dos serviços públicos para a sociedade.

6. REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO 31000. **Gestão de riscos** - Princípios e diretrizes. Primeira edição. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2009.

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. **Gestão de Riscos no Setor Público**. Revista Controle, Fortaleza, CE, v.12, n. 2, jul./dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 30/11/2020.

DA UNIÃO, CONTROLADORIA GERAL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>, p. 10-08, 2020.

DE AZEVEDO, Mateus Miranda et al. O compliance e a gestão de riscos nos processos organizacionais. **Revista de Pós-graduação Multidisciplinar**, v. 1, n. 1, p. 179-196, 2017.

DE CONTABILIDADE, Conselho Federal. **Resolução nº 1.135, de 21 de novembro de 2008**. Aprova a NBC T, v. 16, 2008.

DE MELO PEREIRA, Fernando Antonio. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. **Revista Organizações em Contexto**, v. 8, n. 16, p. 275-295, 2012.

DE SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes et al. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 59-78, 2020.

DOS SANTOS, Marcos Roberto; FORMIGA, Márcia Vanessa; PEIXE, Blênio Cezar SEVERO. **Faltam Auditores e Auditorias nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras?**. IFES. 2017.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Artmed, 2006.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, JRC de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, p. 29-45, 2003.

FRUMKIN, Peter; GALASKIEWICZ, Joseph. Institutional isomorphism and public sector organizations. **Journal of public administration research and theory**, v. 14, n. 3, p. 283-307, 2004.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERREIRO, Reinaldo et al. O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. **Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 35, p. 91-106, 2005.

HEUGENS, Pursey PMAR; LANDER, Michel. Testing the strength of the iron cage: A meta-analysis of neo-institutional theory. **ERIM Report Series** Reference No. ERS-2007-007-ORG, 2007.

IGNÁCIO, Sergio Aparecido. Importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 118, p. 175-192, 2010.

International Organisation of Supreme Audit Institutions. (2007). **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público**.

LONGSTRETH, Frank; STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen Ann (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.

MIHRET, Dessalegn Getie; JAMES, Kieran; MULA, Joseph M. Antecedents and organisational performance implications of internal audit effectiveness. **Pacific Accounting Review**, 2010.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2011). **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>

PALERMO, Tommaso. Accountability and expertise in public sector risk management: a case study. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 3, p. 322-341, 2014.

PIRES, D. R.; WANDERLEY, L. S. O.; HORTON, K. Desafios da Governança em Segurança Pública: da violência para a segurança cidadã. **Anais do Encontro Internacional em Gestão Empresarial e meio ambiente**. 2014.

Reginato, L.; COLLATTO, D.C. A relação entre cultura organizacional e comportamento dos líderes da controladoria em grandes empresas brasileiras. **Anais do XXIII Semead (Seminários de Administração)**, 2020.

SANTOS, Rubens Ferreira dos. **Gestão de riscos aplicada a processo de concessão de financiamento imobiliário**. 2014.

SCWARTZ, Robert; SULITZEANU-KENAN, Raanan. The politics of accountability: Institutionalising internal auditing in Israel. **Financial Accountability & Management**, v. 18, n. 3, p. 211-231, 2002.

SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana; DE AQUINO, André Carlos Busanelli; LOPES, Gabriela Brandão. A difusão das mudanças na contabilidade pública em municípios. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 28, n. 2, p. 78-100, 2017.

DE SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes et al. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 59-78, 2020.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. **Handbook de estudos organizacionais**, v. 1, n. 6, 1999.

Tribunal de Contas da União. (2018). **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-combate-a-fraude-e-corruptao.htm>

VIANA, Lázaro Rennan de Sousa. Implementação de gestão de riscos no setor público: um estudo de caso em um órgão federal. 2019.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2013**: homicídios e juventude no Brasil. 2013.

WILDAVSKY, Aaron. Views: No Risk Is the Highest Risk of All: A leading political scientist postulates that an overcautious attitude toward new technological developments may paralyze scientific endeavor and end up leaving us less safe than we were before. **American scientist**, v. 67, n. 1, p. 32-37, 1979.

Data de submissão: 23/09/2021

Data de aprovação: 28/06/2024

3 – Possibilidades e Limitações da Utilização de Informantes na Investigação Criminal no Brasil

Possibilities and Limitations of the Use of Informants in Criminal Investigation in Brazil

Juliano Corrêa⁶²

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo apresentar a normatização quanto à aplicação do instituto do informante no regramento pátrio, expondo-se a relação dos agentes policiais com os denominados informantes, as ações de ambos e o repasse da informação, a legalidade das condutas e a transparência nos atos de polícia judiciária. Ademais, expõe métodos na utilização desta ferramenta que vão ao encontro dos normativos disponíveis na legislação brasileira, visando a proteção do agente policial e mantendo a legalidade da persecução criminal. Tratar-se-á nesta pesquisa o conhecimento transmitido e as denúncias obtidas em razão da relação de “confiança” entre informante e agente, bem como as normativas federais, estaduais e internas da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul quanto à temática.

Palavras-chave: agente; informante; investigação; polícia; proteção.

ABSTRACT

The purpose of this article was to present the norms regarding the application of the informant's institute in national law, exposing the relationship between police officers and so-called informants, the actions of both and the sharing of information, the legality of conduct and transparency of judicial police. In addition, it presents the methods that meet the norms available in Brazilian legislation for using this tool, the protection of the police agent and maintaining the legality of criminal prosecution. The knowledge transmitted and the complaints obtained due to the “trust” relationship between the informant and the agent, as well as the federal, state and internal regulations of the Civil Police of the State of Rio Grande do Sul regarding the theme will be approached in this research.

Keywords: agent; informant; investigation; police; protection.

⁶² Juliano Corrêa é Delegado de Polícia Civil e especialista em Direito Penal e Processo Penal.

1. INTRODUÇÃO

A escolha do tema do presente artigo se justifica pela evolução das técnicas de investigação criminal em descompasso com o aperfeiçoamento da criminalidade, uma vez que a investigação policial tem esbarrado, cada vez mais, em processos complexos e segmentações elaboradas, desde a organização e a execução de crimes, tanto em práticas como o tráfico de entorpecentes, roubos e etc., como em crimes de fraudes, ocultação de patrimônio com utilização de organizações financeiras, elevando-se, inclusive, a ramificações interestaduais e internacionais.

Alguns tipos de crimes ocorrem de forma continuada, como por exemplo o tráfico de drogas, o qual frequentemente se aproveita da omissão do Estado em determinada área para instalar seus meios de fortalecimento e perpetuação. Em muitas comunidades, o tráfico local apresenta um braço fortemente armado e capitalizado financeiramente, que propicia a segurança do comércio de entorpecentes, tanto contra facções rivais, como contra o próprio Estado.

Ainda, sobre a utilização de subterfúgios, o tráfico de entorpecentes comumente emprega usuários para fazer a “campana” da “boca de fumo”. Ou seja, aquele indivíduo que detém a função de fiscalizar a movimentação estranha no local do tráfico é mutável e temporário, já que também se trata de um “cliente” viciado, o que muitas vezes, pela análise da autoridade policial, não caracteriza situação para prisão em flagrante, e sim de consumo. Outro ponto de observação não menos importante é que na base da pirâmide do tráfico de drogas encontram-se peças não monitoráveis dentro da organização criminosa, sendo sujeitos descartáveis e com funções de tempo determinado, o que dificulta a constatação e identificação da cadeia de comando. Diante desta complexidade de condutas, torna-se oportuna a utilização do informante.

A obtenção da informação e a relação de confiança entre o agente policial e o informante, o qual está inserido normalmente na comunidade e/ou tem ligação direta com as ações criminosas, acarreta questionamentos inerentes à conduta do policial pelos agentes responsáveis pela persecução criminal, questões estas relacionadas, especialmente, quanto à legalidade das ações, não sendo raros os entendimentos de que a relação “agente x informante”, seja tratada como uma relação inadequada e indecorosa.

O presente artigo teve como objetivo geral apresentar a normatização quanto à aplicação do instituto do informante no arranjo legislativo do

país. Como objetivo específico, tratou a relação dos agentes policiais com informantes, as ações de ambos e o repasse da informação, a legalidade das condutas e a transparência nos atos de polícia judiciária.

A pesquisa teve como problema “Qual o escopo de proteção legal e as formas da utilização de informantes na investigação policial?”, a partir de duas hipóteses, quais sejam: se as ferramentas presentes na legislação atual permitem a devida proteção ao agente policial na utilização de informantes na formalização da investigação criminal ou se as ferramentas presentes na legislação apenas permitem a utilização de informantes na área da inteligência policial.

A metodologia da pesquisa incluiu: o estudo de referências bibliográficas, de decisões jurisprudenciais e leis, frisando-se a escassez de material teórico, uma vez que o tema é pouco tratado em doutrinas. Todavia, as análises realizadas e acima referidas alcançaram os cenários apresentados.

O trabalho é de natureza aplicada, necessitando no entanto, de regulamentação, de discussão, de criação de mecanismos de treinamento e de material literário próprio da instituição, promovendo doutrina policial, direcionada à capacitação do agente policial para atuação e proteção em eventuais situações adversas que se apresentem durante a utilização do *whistleblower*, sem perder a qualidade da investigação policial, reciclando e aprimorando sua conduta com a finalidade de estar à frente das movimentações criminosas.

Este artigo apresenta três seções, a primeira intitulada “A cooptação do informante”, aborda a prospecção do informante x policial, a intenção por trás da informação e a relação de confiança entre agente policial e o informante. A segunda seção designada “A autorização da verba sigilosa” versa sobre a regulamentação da verba sigilosa. A última seção nomeada “As ferramentas da investigação na utilização de informantes” trata das ferramentas de investigação, incluindo a possibilidade de uso de informantes, já disponíveis no ordenamento jurídico e sua atual aplicação.

Por derradeiro, nas considerações finais indicamos quais meios de obtenção de prova devem ser utilizadas para a segurança do agente policial na utilização de informantes durante investigação criminal, as leis que permitem sua utilização e a regulamentação da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul sobre o tema.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na busca da elucidação de delitos, da prevenção de crimes, da manutenção da ordem social e da tranquilidade pública, a investigação policial tem identificado e utilizado novas ferramentas tecnológicas. A realidade atual de avanços informáticos e a falta de manutenção do ordenamento jurídico para acompanhar tais avanços, trazem à investigação policial o desafio de uma persecução criminal de excelência.

2.1. Discussões Atuais

Apesar da importância do uso dos informantes na produção de dados valiosos para as autoridades de investigação, observa-se uma lacuna na discussão legislativa específica sobre o tema. A escassez de normativas claras e abrangentes impacta diretamente na eficácia das investigações e na segurança dos próprios informantes, potencialmente desencorajando a cooperação de indivíduos dispostos a contribuir para o esclarecimento de crimes.

Na busca de referencial teórico, a pesquisa sobre o tema demonstra a importância dos informantes no combate à criminalidade e exploram nuances legais e constitucionais relacionadas à proteção, anonimato e à confidencialidade desses informantes. Diferencia-se da pesquisa proposta, a qual tem seu foco nas ferramentas disponíveis no ordenamento vigente. Discute-se claramente a distinção entre o anonimato de confidencialidade, pois o anonimato destes colaboradores provoca o questionamento constitucional da validade das provas obtidas, conforme Juliana Oliveira (2020, p. 19):

Um dos pontos mais importantes a ser defendido é que o anonimato se distingue da confidencialidade, uma vez que, no primeiro instituto, nenhuma das partes processuais é sabedora da identidade da fonte. Na proteção da confidencialidade, por sua vez, uma ou mais partes processuais sabem a identificação do informante (ex. órgão acusador e/ou juiz) todavia, a depender do modelo adotado, a identidade do informante pode não ser de conhecimento da defesa.

Há sintonia na discussão em concordar que o anonimato pode ser útil para relatos iniciais de crimes, mas que a confidencialidade pode ser necessária em situações de risco grave e como o direito à defesa do acusado pode ser equilibrado com a proteção do informante. Neste sentido, Humberto Junior, defende a proteção do colaborador:

Contudo, se deve conscientizar sobre a importância da preservação do informante como figura essencial na descoberta de crimes, utilizando

todo meio doutrinário e legal para resguardar sua identidade, afastando, assim, possíveis manobras jurídicas para tentar enfraquecer esse desenho; bem como criar na população o conceito de que sua contribuição, numa investigação em andamento, trará enormes benefícios à sociedade, já que auxiliará na retirada de criminosos do convívio social, tendo como contrapartida a segurança da preservação de sua identidade.

O debate sobre o equilíbrio entre a proteção do informante e os direitos do acusado é complexo. É essencial considerar não apenas a eficácia na investigação de crimes, mas também garantir que os direitos fundamentais de todas as partes envolvidas sejam respeitados. Porém, também há unicidade na defesa da necessidade de criação de uma legislação que estabeleça diretrizes claras para o uso de informantes, incluindo protocolos para garantir a segurança de sua identidade.

Também notou-se diversas menções de legislações internacionais que destacam a importância de alinhar as práticas brasileiras com padrões globais de proteção aos informantes, conforme exemplificado por Anderson Gabriel:

As leis de proteção de denunciantes nos Estados Unidos (EUA) datam de mais de 150 anos e, hoje, abarcam os setores público e privado. O mais antigo desses estatutos é a Lei Federal de Reivindicações Falsas (“FCA” - 31 U.S.C. §§ 3729), promulgada originalmente em 1863 para permitir que whistleblowers (geralmente integrantes das organizações) entrassem com ações judiciais, em nome do governo federal, contra empresas que fizeram alegações falsas para obterem pagamentos do governo. Esses denunciantes (“whistleblowers”) têm direito a 10 a 30% de qualquer veredicto ou acordo que beneficie o Estado, tendo recebido mais de US\$4 bilhões desde o ano de 1986, oportunidade em que o Congresso fortaleceu ainda mais o Estatuto. Desde então, os EUA têm sido um dos principais defensores da legislação *qui tam*.

Isso sugere uma preocupação com a eficácia das medidas anticorrupção e anti crime organizado no país. Por outro lado, embora implícito na urgência da criação de uma legislação forte sobre o tema, durante a pesquisa, não foram encontradas discussões sobre elementos para utilização do informante com a atual legislação pátria.

2.2. A Cooptação do Informante

A utilização de informantes pela investigação é corriqueira no dia-a-dia policial, seja por uma relação de confiança criada pelo agente policial com o informante, seja por denúncias esporádicas, recebidas através de canais de denúncias anônimas.

Tanto a polícia judiciária quanto a administrativa se utilizam da ferramenta do informante. No entanto, compete às polícias judiciárias a busca da informação que, além de corroborar as linhas investigativas já conhecidas de apurações pretéritas, podem oportunizar ações policiais de maior precisão, como medidas cautelares de busca e apreensão de objetos ilícitos, prisões temporárias certas, interceptações, campanhas, entre outras modalidades de investigação, repercutindo diretamente no custo operacional para o Estado.

Inegável é a celeridade, o conhecimento e a amplitude de ações que a denúncia anônima pode proporcionar à atuação policial, uma vez que a partir dela se obtém informações que podem determinar o foco da investigação, que poderia estar apontada para circunstâncias e autoria diversas da indicada. Constatações que apenas se consolidam para a prova do caderno, evidentemente, após a verificação da denúncia e confirmação, com os demais elementos de provas produzidos.

Não obstante as inúmeras facilidades e possibilidades de conhecimento das áreas da atuação criminal, a Constituição Federal em seu art. 5º, IV veda o anonimato “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. Se vedado, questiona-se a legalidade do uso da denúncia anônima no inquérito policial.

Nesse contexto, a denúncia anônima, apenas, não tem força para gerar procedimento policial, pois deve a autoridade policial determinar diligências no sentido de averiguar fundamentos de veracidade da denúncia, conforme Renato Brasileiro (2020, p. 319):

Diante de uma denúncia anônima, deve a autoridade policial, antes de instaurar o inquérito policial, verificar a procedência e veracidade das informações por ela veiculadas. Recomenda -se, pois, que a autoridade policial, antes de proceder à instauração formal do inquérito policial, realize uma investigação preliminar a fim de constatar a plausibilidade da denúncia anônima. Afigura-se impossível a instauração de procedimento criminal baseado única e exclusivamente em denúncia anônima, haja vista a vedação constitucional do anonimato e a necessidade de haver parâmetros próprios à responsabilidade, nos campos cível e penal.

Contudo, apesar de recorrentes as denúncias anônimas, sejam presencialmente, por telefone ou canal específico (disque denúncias), não criam vínculo de relação entre o agente policial e o informante. A cooptação de informantes criminais, atualmente, segue um padrão, o contato direto com o agente policial. Geralmente tal contato ocorre em ações policiais, visto que em muitos casos, os informantes têm participação em ações delituosas. Quando o informante está no meio criminoso e toma a decisão

de contribuir com a investigação policial, gera o questionamento: Qual é o retorno para este indivíduo?

Em nossa sociedade, a apresentação de um informante criminal, não ocorre, em sua maioria, pelo sentimento altruísta ou ético-social do indivíduo, embora sejam contribuições espontâneas e de confiança, geralmente trazem um intuito malicioso, de ganho pessoal ou até mesmo financeiro.

Conforme Lange (2014), no contexto da segunda guerra, a atuação do informante tinha por base quatro elementos.

No contexto da Segunda Guerra, pessoas eram exortadas a agirem para o vazamento de informações e conduzirem ações clandestinas em nome do patriotismo. O orgulho nacional era o maior incentivo para se conseguir cooptar uma pessoa. Já durante a Guerra Fria, o foco mudou para atores estatais que tinham o posicionamento profissional e o acesso para exporem informações sensíveis. Naquele cenário, os elementos de convencimento explorados eram basicamente quatro: dinheiro, ideologia, chantagem e ego.

Na atualidade e tratando-se de indivíduos vinculados às práticas criminosas, dos quatro elementos apresentados por Lange, o convencimento ocorre apenas pelo ganho de vantagens financeiras, podendo ser pelo recebimento direto de valores ou o enfraquecimento de rivais.

Da relação estabelecida entre agente policial e informante, não há dúvidas que se trata de relação de confiança, pois o informante, geralmente corre risco de vida, no caso de ter sua identidade revelada, já que tal prática é abominada no mundo criminoso.

Portanto, se há uma relação de confiança, e desta relação impera o sigilo dos dados do informante, indaga-se quais seriam os elementos legais para resguardar o informante e dar transparência aos atos do agente policial, pois não se trata de uma simples interação. Visto que, se de um lado, temos um indivíduo aliado a delitos tentando obter vantagens sobre essa relação, de outro, temos um indivíduo monitorado pelos órgãos de correição, o qual deve dar transparência de suas ações e possui obrigação de agir diante de um fato tipificado.

Além disso, é prerrogativa constitucional a manutenção do sigilo dos dados do informante, conforme a Constituição Federal em seu Artigo 5º, inciso XIV *“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”*.

Ainda, na Lei nº. 13.756/2018, em seu Artigo 5º, o inciso IX, destaca-se elemento de garantia ao anonimato do denunciante, “*serviço de recebimento de denúncias, com garantia de sigilo para o usuário*”.

Mesmo assim, não é raro a defesa alegar nulidade do processo pela não revelação dos dados do informante, porém há entendimento da legalidade da confidencialidade dos dados do informante conforme decisão do Tribunal de Justiça de Goiás no processo n.º 201800441988 (2018, p. 4):

Destaca-se que razão não assiste à defesa ao insistir em audiência que o policial militar informe o nome da pessoa que lhe passou informações acerca da ocorrência do crime, sob pena de responder por falso testemunho, em razão da omissão, motivo pelo qual, este juiz, indeferiu a pergunta, tendo assegurado ao policial militar o direito-dever de não responder.

Com efeito, o policial militar no exercício de suas funções tem o dever de resguardar as informações que lhe são confidenciais e que estejam relacionadas às atividades de inteligência e de investigação que possam comprometer a segurança pública.

O agente policial necessita interagir com o informante para uma ação eficaz, sendo assim, muitas vezes o informante partícipe de ações delituosas confidenciais práticas criminosas ao agente policial. Se o servidor policial tem obrigação de agir diante de fatos tipificados, como poderia deixar passar despercebida tal situação sem prevaricar? Esse questionamento gera desconforto no meio policial, pois a insegurança jurídica torna corriqueira as ações policiais não documentadas envolvendo informantes.

Assim, a utilização do informante na investigação criminal, via de regra, não é incluída formalmente no caderno do inquérito policial, visto a necessidade de manter o sigilo dos dados do informante assegurados. Por outro lado, o servidor policial deve reduzir a termo todas as diligências e informações pertinentes ao caso investigado, bem como dar transparência em sua conduta durante a obtenção das informações.

Muitas vezes a figura do informante entra na área de inteligência policial onde documentos sigilosos são gerados, não integrando a investigação policial e, portanto, tendo uma liberdade jurídica muito mais ampla. Tais relatórios por serem classificados como restritos, em conformidade com a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, não podem ser anexados ao inquérito policial, cabendo apenas ao Relatório Técnico ser integrado ao caderno.

Comumente os informantes estão ligados a um agente policial específico, ocorrendo contato direto com o agente por meios eletrônicos, os quais deixam vestígios e rastros. Ocasionalmente quando um indivíduo informante é preso em operação policial diversa, e durante a investigação encontra-se o contato com o agente que recebe as informações. Este mesmo indivíduo pode ter o sigilo de sua privacidade levantado, através de autorização judicial, em função da investigação policial que sofre, e caso seja encontrado algum ato tipificado na relação entre informante e agente policial, a situação deve ser encaminhada ao órgão de correição competente.

Como mencionado acima, nas ações policiais não são incluídos os dados de informantes em relatórios de investigação, da mesma forma para assegurar o anonimato e preservar a vida do informante. Ainda, é comum que o servidor policial depare-se com a cobrança de valores por parte do informante em troca da informação, nesse sentido há normativa da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, que versa sobre o pagamento de valores para informantes, bem como utilização da verba sigilosa para outras finalidades voltadas para investigação criminal. Assim entende Renato Brasileiro (2020, p. 848).

Ao contrário da infiltração de agentes, hoje regulamentada detalhadamente pela Lei das Organizações Criminosas, submetida a estrito controle judicial com a fixação de limites temporais e materiais, além de estar sujeita à fiscalização do Ministério Público, não há qualquer regramento legal acerca do tratamento do informante no ordenamento jurídico pátrio. Por conta dessa fragilidade, e também com o objetivo de preservar sua fonte de informações, às autoridades policiais dificilmente relatam que o conhecimento de determinada elemento probatório foi levado ao seu conhecimento a partir de um informante, limitando-se a dizer que o encontro foi casual ou por conta de uma denúncia anônima;

Muitas vezes a informação obtida pela investigação é juntada ao inquérito policial na forma de denúncia anônima, satisfazendo legalmente os trâmites e assegurando o anonimato do informante, porém em situações continuadas, o instituto da denúncia anônima perde sua finalidade, além da relação do agente policial com o informante não estar protegida.

2.3. Autorização da Verba Sigilosa

O ordenamento jurídico brasileiro silencia sobre a utilização de informantes na investigação policial, não regulamentando sua utilização como meio de obtenção de prova, porém há previsão da recompensa por informações oferecidas aos órgãos de persecução criminal.

Na legislação federal a permissão se dá através da Lei n.º 13.608/18, no Artigo 4º, ficando a normatização das formas de recompensa a critério das unidades federativas competentes.

Art. 4º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão estabelecer formas de recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos.

Já no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a autorização legal se dá através da Lei Estadual n.º 10.282, de 04 de outubro de 1994, em seu Art. 3º, inciso J, *“destinadas às atividades de polícia judiciária e de investigação criminal de caráter sigiloso”*.

A mera autorização para destinação de verba sigilosa não caracteriza normatização para utilização desta verba, pois necessita da regulamentação sobre quais atividades, meios e formas de recompensa.

O ato normativo por parte da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul ocorreu no mesmo ano da alteração da Lei Estadual. A chefia de polícia, à época, sob comando do Delegado de Polícia Emerson Wendt, publicou a Portaria n.º 235/2018, a qual regulamentou a utilização da verba sigilosa e destinou sua aplicação para seis finalidades.

“A” – Gratificação de informantes e suas despesas;

“B” – Serviço de terceiros – pessoa jurídica;

“C” – Serviço de terceiros – pessoa física;

“D” – Consumo;

“E” – Passagens e despesas com locomoção; e

“F” – Diárias.

A utilização da verba sigilosa, os dados do informante, bem como os valores e destinação dos recursos, são cadastrados e mantidos sob sigilo no banco de dados do Gabinete de Inteligência e Assuntos Estratégicos da Polícia Civil do Estado do Sul, e não são juntados ao inquérito Policial, de modo a não gerar risco de vazamento dos respectivos dados sensíveis. Desta forma, a identificação do informante, por não tramitar no inquérito policial, atende a prerrogativa constitucional da manutenção do sigilo dos dados do informante e cumpre os requisitos legais da investigação policial, dando a solicitada transparência na obtenção das informações.

Apesar da normativa por parte da instituição policial, certas negociações de informação necessitam de maior flexibilidade por parte estatal e para englobar e assegurar a conduta lícita do agente torna-se necessária a inclusão das ferramentas legais no inquérito policial.

2.4. As Ferramentas da Investigação na Utilização de Informantes

Com o advento do novo pacote anticrime, publicado em 2019, incluiu-se no ordenamento jurídico a figura do agente policial disfarçado, consoante Lei n.º 13.964/2019, que alterou o Estatuto do Desarmamento⁶³, onde verificamos que *“Incorre na mesma pena quem vende ou entrega arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização ou em desacordo com a determinação legal ou regulamentar, a agente policial disfarçado, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente”*, e também no Art. 18 da mesma lei, *“Incorre na mesma pena quem vende ou entrega arma de fogo, acessório ou munição, em operação de importação, sem autorização da autoridade competente, a agente policial disfarçado, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente”*.

Houve, também, a inclusão do instituto do agente policial disfarçado na Lei n.º 11.343/2006, especificamente no crime de Tráfico de Entorpecentes:

Art. 33.
§ 1º
.....
IV - Vende ou entrega drogas ou matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas, sem autorização ou em desacordo com a determinação legal ou regulamentar, **a agente policial disfarçado**, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente.

Neste diapasão, é importante diferenciar o agente encoberto do agente infiltrado, uma vez que a linha majoritária de doutrinadores entende a diferença entre os conceitos, conforme Renato Brasileiro (2020, p. 847):

⁶³ Popularmente conhecido como Estatuto do Desarmamento, instituído pela Lei 10.826 de dezembro de 2003.

Há doutrinadores que entendem que não há distinção conceitual entre as figuras do agente infiltrado e do agente encoberto, usando ambas as expressões de modo indistinto. No entanto, parte da doutrina sustenta que a figura do undercover agent funciona como uma especialização do agente infiltrado, porquanto tem características semelhantes, a exemplo de se tratar de um agente policial, com preparação e identidade manipuladas para lhe permitir uma certa aproximação com atividades criminosas. Porém, ao contrário do agente infiltrado, que tem autorização judicial para investigar um fato delituoso determinado, específico, o agente encoberto atua de modo livre, sem que sua atividade esteja relacionada, desde o princípio, à investigação de uma organização criminosa predeterminada.

O agente encoberto é similar ao agente policial disfarçado, conforme Renato Brasileiro (2020, p. 849) “*Com a entrada em vigor do Pacote Anticrime, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio figura similar ao referido agente encoberto, por aqui denominada de agente policial disfarçado.*”

Apesar da inclusão deste instituto no ordenamento jurídico brasileiro a legislação silencia quando se refere às condutas tipificadas por parte do agente provocador, cabendo análise do caso concreto conforme jurisprudências.

A Lei de Drogas e a Lei de Organizações Criminosas possuem dois instrumentos de grande valor para atuação policial, quais sejam, a de Infiltração Policial e Ações Controladas, sendo que ambas as ferramentas necessitam de autorização judicial.

Na Lei n.º 11.343/2006, Lei de Drogas, temos a possibilidade da infiltração policial e ação controlada, conforme versa o Artigo 53, no entanto, a normativa silencia quanto aos requisitos para utilização das duas ferramentas.

Na Lei n.º 12.850/2013, Lei de Organizações Criminosas, há disponibilidade de utilização das duas ferramentas, conforme disposto no Artigo 3º, Inciso III e VII, ação controlada e infiltração policial, respectivamente.

De forma diferente da Lei de Drogas, a Lei de Organizações Criminosas apresenta a consistência das ferramentas e os requisitos para sua utilização; a ação controlada nos Artigos 8º e 9º, e infiltração policial normatizada, do Artigo 10º ao Artigo 14º, destacando-se o Parágrafo Único do Artigo 13º, “*Não é punível, no âmbito da infiltração, a prática de crime pelo agente infiltrado no curso da investigação, quando inexigível conduta diversa*”.

É possível verificar nestas duas ferramentas elementos de proteção ao agente policial, tanto na transparência de suas ações, no caso da ação controlada, como na conduta do agente policial infiltrado, com a inclusão da possibilidade da inexigibilidade de conduta diversa e valoração da proporcionalidade de ações.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste artigo foi apresentar a normatização quanto à aplicação do instituto do informante no arranjo legislativo do país. Especificamente, o estudo abordou a relação entre agentes policiais e informantes, as ações de ambos, o repasse de informações, a legalidade das condutas e a transparência nos atos de polícia judiciária. A pesquisa se propôs a responder o problema: “Qual o escopo de proteção legal e as formas de utilização de informantes na investigação policial?”. As hipóteses investigadas incluíram se as ferramentas presentes na legislação atual permitem a devida proteção ao agente policial na utilização de informantes ou se estas ferramentas são restritas à área de inteligência policial.

O ordenamento jurídico pátrio possui um vasto conjunto de Leis, que dispõe de maneiras diversas sobre o tema, porém é frágil em normativos objetivos e diretos que tratam amplamente as dificuldades enfrentadas com a utilização de informantes no dia-a-dia policial.

A utilização do informante, muito embora esteja sendo usada na área de inteligência policial, na formalização dos inquéritos policiais, ainda engatinha, devido à carência legislativa, não se tornando uma ferramenta segura de utilização, pois conforme exposto neste artigo, a própria negociação de informações pode apresentar condutas tipificadas por parte do agente policial.

Ponderando-se a relação ideal com a normatização já existente no país, sobressaindo a devida proteção do agente policial quando da utilização do informante na investigação criminal, infere-se que é necessária a utilização dos preceitos estabelecidos nas Leis nº. 11.343/06 e nº. 12.850/13, atinentes ao uso da infiltração policial e da ação controlada. Ressalta-se que ambas ferramentas disponíveis na Lei de Drogas e na Lei de Organizações Criminosas necessitam de autorização judicial, possuem requisitos para representação e parecer do Ministério Público para deliberação, andamentos que conferem aos órgãos de controle externo transparência nas ações policiais e proteção ao agente policial, muito

embora, esta forma de proteção ao agente policial reduza a velocidade da investigação e obriga que os crimes investigados tenham ligação com o tráfico de drogas e organizações criminosas.

Deste modo, diante dos argumentos expostos, torna-se imprescindível para a utilização do informante nas investigações criminais a criação de um tripé de ferramentas auxiliares, sendo dois obrigatórios: a ação controlada e infiltração policial, e um terceiro meio de obtenção de prova complementar, podendo ser desde uma simples captação de imagens até uma interceptação telefônica.

Tem-se, por fim, que a infiltração policial e a ação controlada permitem que o agente policial do Estado do Rio Grande do Sul, em conjunto à utilização da Portaria nº. 235/2018, tenha liberdade para negociação e troca da informação com o informante. Já a terceira ferramenta fica a critério da autoridade policial/agente policial, com a finalidade de mero elemento de suporte probatório.

Mesmo com a utilização das ferramentas legais e normativas policiais, a inclusão destas diligências e relatórios no caderno policial deve submeter-se, quando necessário, ao preceito constitucional que resguarda o sigilo da fonte e ao sigilo profissional, posto que, apesar de ferramentas sigilosas, após a remessa dos autos ao judiciário a defesa terá acesso às peças produzidas em sede de investigação policial.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 nov 2020.

BRASIL. **Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm. Acesso em 26 nov 2020.

BRASIL. **Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; Prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; Estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; Define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em 26 nov 2020.

BRASIL. **Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); Revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; E dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em 26 nov 2020.

BRASIL. **Lei 13.608, de 10 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; E altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13608.htm. Acesso em 26 nov 2020.

BRASIL. **Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominadas apostas de quota fixa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm. Acesso em 26 nov 2020.

BRASIL. **Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em 26 nov 2020.

DE LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação Criminal Especial Comentada.** 8.Ed. Salvador: Juspodvim, 2020.

GABRIEL, Anderson. de Paiva. **“Whistleblowing” No Brasil: O Informante Do Bem Uma Ferramenta De Empoderamento Do Cidadão.** Revista Eletrônica De Direito Processual, 23(2). 2022.

GOIÁS. (Estado). Poder Judiciário. **Decisão Processo Nº. 201800441988.** Disponível em: <http://s3.meusitejuridico.com.br/2018/07/6bf3c412-decisao-judicial-informante-do-policia-autos-n-201800441988.pdf>. Acesso em 26 nov 2020.

JUNIOR, Humberto Luiz de Souza Lima. **Atuação do informante na investigação policial e o sigilo da sua identidade diante do relevante interesse público.** Conteudo Juridico, Brasília: 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/52567/atuacao-do-informante-na-investigacao-policia-e-o-sigilo-da-sua-identidade-diante-do-relevante-interesse-publico>. Acesso em 11 jul 2024.

LANGE, W. C. **O recrutamento de informante (X-9) na atividade policial.** Disponível em: <https://blitzdigital.com.br/artigos/a-importancia-do-recrutamento-na-pm/> Acesso em 21 novembro 2020.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **A Constitucionalidade do Informante no Brasil.** 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto

CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 10.282, de 04 de outubro de 1994.** Dispõe sobre o regime de adiantamento de numerário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.282.pdf>. Acesso em 26 nov 2020.

Data de submissão: 01/06/2022

Data de aprovação: 28/06/2024

4 – Ação da Guarda Municipal de Vitória/ES na Proteção da Mulher em Situação de Violência

Action by the Vitória/ES Municipal Guard to Protect Women in Situations of Violence

Rafael Almeida Barcelos⁶⁴

RESUMO

Este trabalho oferece um relato de ação preventiva da Guarda Civil Municipal de Vitória/ES na proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar, realizada entre os anos de 2016 a 2020. A ação chamada de “visita de atenção” tinha como objetivo de expandir o atendimento do “Botão do Pânico” para além da intervenção antes e após o acionamento do dispositivo, disponibilizado para as mulheres inseridas no Projeto. Ela também teve o intuito de humanizar o atendimento prestado pela GCMV/ES, ampliando o caráter preventivo do Projeto “Botão do Pânico”. A metodologia de trabalho consistiu na revisão bibliográfica, pesquisa qualitativa realizada através de visitas de atenção periódicas pré-agendadas em lugares e horários que melhor atendiam às mulheres, além de reuniões avaliativas e deliberativas entre as instituições envolvidas. Os resultados iniciais apontaram indícios positivos nas ações de prevenção e repressão contra a violência doméstica e familiar no Município de Vitória/ES para as mulheres atendidas pelo Projeto “Botão do Pânico”. Contudo, a ação evidenciou a possibilidade de expandir o atendimento e ampliar o caráter preventivo do “Projeto Botão do Pânico”, promovendo segurança pública com cidadania para as mulheres em situação de violência.

Palavras-chave: visita de atenção; botão do pânico; Guarda Civil Municipal.

ABSTRACT

This article provides a report on the preventive action from Vitória/ES City guard between 2016 and 2020 in the protection of women who suffered domestic and family violence. The so-called attention visit action aimed at the «Panic Button» service expansion beyond the intervention before and after the device activation by women inserted in the Project. It also intended

⁶⁴ Rafael Almeida Barcelos é Mestre e graduado em Educação Física pela UFES. É Guarda Civil Municipal de Vitória-ES.

the humanization provided by GCMV/ES care by expanding the preventive dimension of “Panic Button» Project. The work methodology consisted of a bibliographic review, qualitative research carried out through periodic pre-scheduled care visits in places and times that best served women, in addition to evaluative and deliberative meetings between the institutions involved. The initial results showed positive signs in the prevention and repression actions against domestic and family violence in the Municipality of Vitória/ES for women served by the “Panic Button” Project. However, the action highlighted the possibility of expanding service, and expanding the preventive nature of the “Panic Button Project” promoting public safety with citizenship for women in situations of violence.

Keywords: attention visit; panic button; City Civil Guard.

1. INTRODUÇÃO

A visita de atenção foi uma ação da Guarda Municipal de Vitória/ES (GCMV/ES) em parceria com o Centro de Referência de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência (CRAMSV) do município de Vitória/ES e a 1ª Vara Especializada em Violência Doméstica e Familiar Contra Mulher entre os anos de 2016 a 2020. Essa ação teve o intuito de expandir o atendimento do Projeto “Botão do Pânico” para além da intervenção, antes e após o acionamento do dispositivo disponibilizado para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar que são inseridas no Programa. Segundo Barcelos (2020), o projeto “Botão do Pânico” é uma das ações de prevenção e repressão contra a violência doméstica e familiar no Município de Vitória/ES. O autor diz que em abril de 2013 a Prefeitura Municipal de Vitória lançou, em parceria com o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJ-ES) e com o Instituto Nacional de Tecnologia Preventiva (INTP), um dispositivo chamado “Botão do Pânico” que é concedido para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar inseridas no Projeto. Basicamente, o equipamento é disponibilizado pela Prefeitura após a solicitante ter passado por uma avaliação técnica do CRAMSV, pelo diagnóstico de viabilidade de atendimento da GCMV/ES, pela autorização da 1ª Vara Especializada e inserida no Projeto Botão do Pânico⁶⁵, conforme a explicação a seguir:

⁶⁵ Segundo o CRAMSV, após a inserção da solicitante no Projeto “Botão do Pânico” há um acompanhamento mensalmente da mulher por uma equipe multidisciplinar. Além disso, a Instituição diz que a situação de violência é transitória, portanto, a ideia é cessar a situação de violência para que a assistida retome sua vida normal.

A) 1ª Vara Especializada: identifica e encaminha a vítima para o CRAMSV a fim de realizar análise e, possivelmente inseri-la no “Projeto Botão do Pânico”; B) CRAMSV: recepciona a vítima para ser assistida pela equipe técnica e, encaminha a solicitação para GCMV/ES para que seja realizado o diagnóstico de viabilidade de atendimento; C) GCMVES: recebe a solicitação do CRAMSV encaminhado pela 1ª Vara Especializada. Realiza o diagnóstico e confecciona o relatório de viabilidade de atendimento. Nesse relatório, a GM defere ou indefere o atendimento após análise técnica das informações recolhidas na entrevista e visita pela Guarda; D) CRAMSV: recebe o relatório confeccionado pela GM e insere a vítima no “Projeto Botão do Pânico”. Após a inserção no programa, a vítima recebe o dispositivo e é acompanhada no Centro de Referência. Entretanto, se houver indeferimento da GM, o CRAMSV comunica imediatamente a 1ª Vara Especializada (Barcelos, 2020, p 21).

De acordo com explicação anterior, a GCMV/ES é responsável pela realização do diagnóstico de viabilidade de atendimento. Este diagnóstico consiste num procedimento da Instituição para verificar a possibilidade de atendimento do Projeto no endereço de domicílio da solicitante. Nesse sentido, uma equipe da Guarda Municipal dirige-se até a casa da requerente e analisa os obstáculos que poderão impedir uma possível intervenção de emergência no trajeto da residência. Em conjunto com a análise do trajeto, também é observado se os equipamentos disponíveis pela Instituição são capazes de responder uma injusta agressão que poderia ocorrer contra a guarnição no decorrer do atendimento. Após a verificação, a Guarda Municipal emite um relatório para o CRAMSV e para 1ª Vara Especializada, contendo o diagnóstico de viabilidade, que pode ser deferido ou não o atendimento do “Botão do Pânico”.

Segundo o Coordenador Operacional da GCMV/ES, responsável pelo diagnóstico da época, houve casos de inviabilidade de apoio por causa dos obstáculos encontrados no trajeto da residência da solicitante. Exemplo disso, ele cita uma qualificação realizada numa casa em que a requerente morava num bairro de área elevada (bairro localizado na área de morro no município de Vitória/ES), em uma residência de difícil acesso. O Coordenador disse que na primeira análise técnica realizada pela GCMV foram identificados obstáculos que poderiam atrasar a chegada das guarnições até o local de atendimento. Entretanto, ele comenta que após uma investigação mais aprofundada e observando as informações repassadas pela solicitante na entrevista, a equipe da Guarda Municipal chegou à conclusão de que o endereço averiguado era seguro para a vítima. Essa decisão tomada pela equipe foi baseada no relato da requerente que dizia: “o agressor nunca se atreveria a chegar até aqui na minha residência”, essa informação foi importante na análise

de diagnóstico. Além disso, ela também expôs que sua insegurança era o local de trabalho, visto que várias vezes o agressor a esperava sair ou chegar no serviço para violentá-la. Diante dessa situação, o Coordenador argumentou que a sensibilidade no estudo das informações deu subsídios para a GCMV/ES deferir com segurança o pedido do dispositivo. A partir de então, a Instituição começou a repensar o método de avaliação da viabilidade de atendimento do Botão do Pânico.

Com base no fato anterior, o Coordenador Operacional ressaltou que só após a análise técnica de todas as instituições participantes e a aprovação do diagnóstico de viabilidade é que a mulher seria inserida no “Projeto Botão do Pânico”, e a partir daí poderia utilizar o aparelho a qualquer momento que percebesse a transgressão da medida protetiva pelo agressor. Barcelos (2020), ao tratar da operacionalidade do “Botão do Pânico”, afirma que, ao ser acionado, o aparelho emite um sinal simultâneo para a Central Integrada de Operações e Monitoramento (CIOM)⁶⁶ da GCMV/ES e para as viaturas que estão localizadas em pontos estratégicos na região do município. As guarnições aceitam o chamado no *smartphone* e prosseguem imediatamente para a região onde se encontra a assistida, conforme demonstra a figura 01 a seguir.

⁶⁶ Espaço da GCMV/ES onde é gerenciado os equipamentos do Videomonitoramento das câmeras disponíveis no município, o Cerco Inteligente de Segurança e o sistema operacional do Botão do Pânico.

Figura 01 – Processo de acionamento e atendimento do “Botão do Pânico”.



Fonte: Central Integrada de Operações e Monitoramento-CIOM (2020).

A figura 01 demonstrou o processo de acionamento e atendimento do “Botão do Pânico”, que tem o objetivo de atender o mais rápido possível a mulher em situação de violência. Esse Projeto tem a finalidade de colaborar na redução dos índices de violência doméstica e familiar e contribuir para a fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência deferidas em favor das mulheres em situações de violência doméstica e familiar na Capital do ES. No intuito de contribuir e expandir esse processo, a GCMV/ES, CRAMSV e a 1ª Vara Especializada planejaram, em parceria, as visitas de atenção periódica com intenção de reconhecer as realidades das mulheres em situação de violência, visando uma eventual intervenção imediata e segura, sanar dúvidas sobre o “Botão do Pânico” e explicar principalmente a atuação da GCMV-ES no Projeto para as assistidas. Essas visitas objetivam a promoção da segurança pública com cidadania para as mulheres em situação de violência inseridas no Projeto “Botão do Pânico” no Município de Vitória/ES. É importante ressaltar que as visitas são pré-agendadas e realizadas em lugares e horários que melhor atendem as assistidas, para não atrapalhar a rotina

e causar constrangimentos. Entretanto, muitos lugares escolhidos pelas mulheres são suas residências e os locais de trabalho. Nessa direção, este artigo pretende narrar e refletir a atuação da Guarda Civil Municipal de Vitória/ES em parcerias com as outras instituições na proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Além disso, ele objetiva demonstrar as táticas e os procedimentos preventivos utilizados na visita de atenção, que vão além da intervenção antes e após o acionamento do dispositivo, disponibilizado para as mulheres inseridas no Programa.

Portanto, o desenvolvimento da narrativa foi organizado em duas partes que foram seguidas de conclusão, duas seções explicando a metodologia de trabalho e uma seção conclusiva apresentando alguns resultados da ação.

2. METODOLOGIA DE TRABALHO

Para descrever a ação da Guarda Municipal de Vitória/ES na proteção da mulher em situação de violência entre os anos de 2016 a 2020 foi utilizada a narrativa como metodologia de trabalho. Segundo Paiva (2008), várias áreas do conhecimento vêm investigando a realidade reconstruída através de narrativas. Nesse contexto, a narrativa colaborou para revelar a tática e os procedimentos preventivos utilizados pela GCMV/ES em parceria com as outras Instituições para humanizar o atendimento no Projeto “Botão do Pânico”.

Os relatórios dos Chefes de Equipe e da Coordenação Operacional da GCMV/ES, os diagnósticos de viabilidade de atendimento e os depoimentos dos participantes do Projeto “Botão do Pânico” foram objetos de análise. Utilizando a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011), as categorias foram sistematizadas e reveladas as táticas e os procedimentos operacionais empregados pelos integrantes na visita de atenção.

Os resultados obtidos nas análises foram dialogados com o Estatuto Geral das Guardas Municipais, previsto na Lei 13.022/2014, na Lei 6.033/2003, que cria a GCMV/ES e no protocolo de atendimento do Botão do Pânico.

2.1. Procedimento Operacional Utilizado pela GCMV/ES na Visita de Atenção

Segundo o Coordenador Operacional da GCMV/ES, responsável pelo “Projeto Botão do Pânico” na instituição naquela época, a solicitante era

informada no ato da inserção no Projeto que poderia receber a qualquer momento uma visita de atenção da Guarda Municipal. Essa visita era de preferência pré-agendada⁶⁷ por uma das três Instituições envolvidas, marcando o melhor local, data e horário que deveriam ser escolhidos pela assistida para realização do encontro. Geralmente, a Guarda Municipal enviava uma guarnição composta por um (a) chefe de equipe e duas Guardas Municipais femininas. Por via de regra, as visitas eram realizadas quinzenalmente, tendo duração 50 minutos, conforme a disponibilidade da Guarda Municipal e da assistida, mas quando a situação da medida protetiva era grave, os dias de encontros poderiam diminuir e o horário se estender de acordo com a avaliação das Instituições e a solicitação da assistida.

Durante a visita, a equipe da GCMV/ES realizava uma conversa descontraída com a assistida, conforme previsto no roteiro pré-estruturado construído em conjunto com o CRAMSV. Nesse roteiro, continha questões sobre a vida cotidiana da assistida e perguntas sobre a sua situação de violência. As informações coletadas eram analisadas e discutidas em reuniões com as Instituições envolvidas que davam encaminhamentos de acordo com as prioridades das demandas encontradas no roteiro. Além da coleta de informações, a equipe da Guarda Municipal buscava ajudar a assistida com suas dúvidas sobre o dispositivo Botão do Pânico e o suporte operacional disponibilizado pelas instituições. A equipe da Guarda Municipal explicava acerca da operacionalidade do atendimento e autorizava a assistida realizar um teste de acionamento⁶⁸ no aparelho para verificar as condições de funcionamento do equipamento, bem como o tempo de resposta das guarnições após o acionamento. A guarnição buscava deixar o ambiente de encontro o mais agradável possível para a assistida, a fim de que ela se sentisse realmente protegida pelo Projeto “Botão do Pânico”. Terminada a visita, o (a) Chefe de Equipe da GCMV-ES confeccionava um relatório para a Coordenação Operacional contendo informações sobre o encontro e eram encaminhadas para discussão em reunião mensal com as Instituições envolvidas. Dependendo dos registros descritos nos relatórios das chefias, as Instituições se reuniam ou eram notificadas imediatamente.

⁶⁷ Antes de realizar o agendamento, as instituições se comunicavam entre si sobre a visita.

⁶⁸ O teste era informado para o CIOM e demais guarnições de serviço.

A notícia veiculada no site da Prefeitura de Vitória⁶⁹ do dia 29 de abril de 2020, reforça que as visitas de atenção continuaram acontecendo mesmo no período do isolamento social ocorrido no período da pandemia do COVID-19. Segundo o Coordenador da Guarda Municipal, as visitas ocorreram com menor frequência por causa das medidas restritivas estabelecidas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal que tratavam da prevenção contra a pandemia no país e em específico nas suas regiões.

3. ALGUNS RESULTADOS DAS VISITAS DE ATENÇÃO

Conforme o relatório⁷⁰ do Chefe de Equipe (CE) da GCMV/ES do dia 21/09/2017, por volta das 17h do mesmo dia foi realizada uma visita de atenção na residência de uma assistida que mora num bairro “nobre” da cidade de Vitória/ES. Consta no documento que a assistida e o agressor eram um casal de pessoas idosas e viviam juntos há mais de 50 anos, porém, naquele momento estavam separados por vários motivos, dentre eles, as agressões físicas contra a esposa.

O relatório narra que durante a visita a equipe percebeu ao longo da conversa que a mulher era superprotetora com o agressor. Nele, está escrito que a mulher dizia que o marido era uma pessoa muito boa, mas no momento ele estava passando por situações difíceis, fazendo tratamento médico psiquiátrico. Também está registrado que ela afirmou ter um relacionamento a mais de 50 anos com agressor, e um dos principais problemas que ocasionou a separação foi o consumo excessivo de álcool que tornou seu companheiro muito agressivo, fato este presenciado pelas suas filhas que acionaram a Justiça assim que tomaram ciência da situação.

A assistida expôs estar sentindo muita falta do companheiro, mas ela compreendia a importância da medida protetiva aplicada pela Justiça. Consta ainda que quando a equipe da GCMV estava se retirando do local após a visita, a filha e a neta da assistida abordaram os guardas dizendo

⁶⁹ Disponível em: <https://www.vitoria.es.gov.br/noticia/guarda-municipal-faz-visitas-de-atencao-a-mulheres-com-botao-do-panico-40618>. Acesso em; 10 abr. de 2024.

⁷⁰ Os fatos narrados são informações coletadas nos relatórios dos Chefes de Equipe e da Coordenação Operacional da GCMV/ES para servirem de alguns exemplos de procedimento operacional utilizado na visita de atenção. Dados confidenciais e sigilosos em relação ao serviço operacional policial que não podem ser publicados.

que ela recebia o agressor na casa enquanto todos estavam ausentes, fato negado pela mesma. O Chefe de Equipe informou para a Coordenação Operacional que iria acompanhar o caso de perto e com o passar alguns dias a equipe retornaria nas mediações da residência para colher mais informações com os vizinhos.

O registro do documento relata que os vizinhos afirmaram a presença do agressor no domicílio da assistida, fato que ocorria frequentemente quando ela se encontrava sozinha em sua casa. Segundo eles, o agressor solicitava a entrada e a assistida abria a porta de seu domicílio, ficavam juntos por algumas horas e em seguida, ele se retirava. Os vizinhos também informaram que às vezes o agressor chegava nervoso, batendo no portão da residência, querendo que a assistida abrisse e ele adentrasse na casa. Diante dessas informações, a Coordenação Operacional da GCMV/ES confeccionou um *dossiê*, que foi discutido com o CRAMSV. Uma das decisões tomadas foi a detenção do indivíduo por descumprimento da medida protetiva. Entretanto, essa ação era complexa de realizar porque necessitava da colaboração da assistida (fato difícil de ocorrer por causa da proteção) e de efetivo da GCMV para ficar de *campana* aguardando a chegada do agressor. Resumindo a ação, o desfecho da visita culminou na prisão do indivíduo pela Guarda Municipal e o seu encaminhamento para delegacia a fim de continuar com os procedimentos legais.

Na situação narrada anteriormente, identifica-se algumas potencialidades da visita da atenção no atendimento da mulher vítima de violência doméstica e familiar. Uma delas são as táticas utilizadas pelos Guardas Municipais, a exemplo da escuta ativa⁷¹ no relato da assistida, dos familiares e dos vizinhos pela equipe da GCMV e a busca de subsídios que legitimassem a ação repressiva (prisão do agressor). Neste caso, o diálogo imediato entre a Guarda Municipal e o CRAMSV foi determinante para o sucesso da ação. Por outro lado, a visita também apresentou limitação, a construção da confiança entre os guardas e a assistida, fato observado na argumentação de proteção do agressor, e na omissão de alguns fatos que ocorriam na residência. Nessa situação, é percebida que a violência contra a mulher se manifesta de várias formas, dentre elas está à dependência física, sentimental e emocional do agressor, fato percebido

⁷¹ É considerada escuta ativa no texto o interesse genuíno do Guarda Municipal para entender a realidade do outro, neste caso a situação da mulher vítima de violência doméstica e familiar.

na escuta ativa dos Guardas Municipais. Diante disso, o comportamento de superproteger o agressor postergou a execução das ações rápidas e urgentes organizadas pelas instituições envolvidas que tinham a finalidade de cessar imediatamente a violência naquele momento.

Outro exemplo a ser considerado na visita de atenção está registrado no relatório da CE da GCMV do dia 04/05/2020. Conforme consta no documento, a visita de atenção foi realizada sem pré-agendamento tendo em vista que foram feitas várias tentativas de contato com a assistida para o encontro, mas sem sucesso. Diante da situação, a Chefe de Equipe registrou no relatório que prosseguiu com uma guarnição até o endereço informado no Projeto “Botão Pânico”, bairro nobre de Vitória/ES. Chegando lá, recebeu a informação que a assistida teria mudado de residência, fato confirmado pelo porteiro do condomínio. Segundo o documento, a equipe da Guarda Municipal dialogou com o funcionário, explicando o motivo da visita e solicitou um contato da assistida. O porteiro disponibilizou o número de telefone atualizado da mulher que foi acionada imediatamente. Ela informou que estava morando num bairro localizado em outro município limite ao de Vitória. Em posse da informação a Coordenação Operacional da GCMV confeccionou um *dossiê* e encaminhou para o CRAMSV e para 1ª Vara Especializada, solicitando o desligamento dela do programa, uma vez que residia em outro município fora da circunscrição de atuação da GCMV/ES. Nesse caso, a visita de atenção resultou no desligamento da assistida.

Analisando o caso anterior, a visita de atenção teve como potencial, a busca ativa. No diálogo com o porteiro, os Guardas Municipais tiveram a *expertise* de buscar um contato que poderia localizar a assistida. Esta ação foi importante para monitorar e atualizar os cadastros das mulheres atendidas no Projeto “Botão do Pânico”. Nesse caso, a limitação percebida foi a restrição da oferta do serviço em outro município. A mudança de endereço necessita de investigação mais aprofundada, uma vez que a assistida pode ter mudado de residência por causa da segurança, mas sua vida laboral dentre outros fazeres poderia estar ocorrendo no município de Vitória.

O relatório da Coordenação Operacional da GCMV/ES do dia 21/01/2020 é outro exemplo a ser analisado. Consta nesse documento que foi pré-agendada uma visita de atenção na residência de uma assistida que mora na periferia de Vitória/ES. O Coordenador relata que não foi possível manter um contato direto com a assistida devido às medidas restritivas do isolamento social adotada pelo Município e pelo Estado

contra a COVID-19. Entretanto, consta no relatório que a comunicação com a assistida foi realizada obedecendo à distância de segurança e utilizando os equipamentos de proteção individual (EPI) disponibilizados pela instituição na época. A mulher informou para os agentes que talvez o aparelho estivesse com problemas porque não estava piscando a luz de funcionamento em determinado local da residência. A equipe entrou na residência, verificou o fato informado e realizou o teste no dispositivo. Foi confirmado que o equipamento não disparou o sinal para as guarnições e nem para a CIOM. Entretanto, ao ligar o dispositivo em outro local da residência foi possível acionar o “Botão do Pânico”. O Chefe de Equipe relata que o fato foi comunicado imediatamente para a Coordenação Operacional que em seguida transmitiu para a Gerência do CIOM. A Gerente acionou o INTP, que realizou uma análise técnica e constatou uma área de “sombra”⁷² na residência da assistida. O INTP recolheu os aparelhos *smartphone* e realizou uma atualização no sistema operacional, e dentro de dois dias, entregou um novo aparelho para a mulher. No período da resolução do problema técnico, a equipe orientou a assistida a ligar para o 190⁷³ para uma possível intervenção de urgência, pois, o “Botão do Pânico” seria recolhido e trocado por outro. Além disso, é mencionado no relatório que após a resolução do problema foram feitos vários testes de acionamento em todos os locais no interior da casa da assistida, bem como nas imediações da residência e o dispositivo funcionou com sucesso. Portanto, o resultado dessa visita culminou na revisão técnica de todo o sistema do “Botão do Pânico”, o que demonstrou segurança para a assistida inserida no projeto.

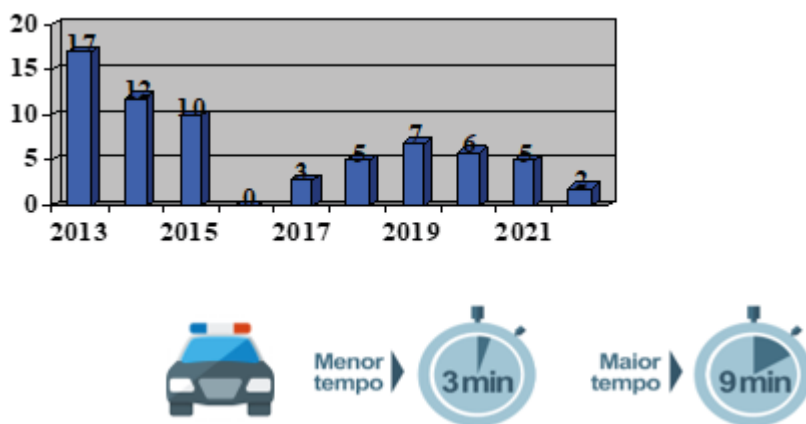
A visita de atenção narrada nos parágrafos anteriores demonstrou que a manutenção do dispositivo é algo imprescindível para a segurança da mulher. O fato de a guarnição prosseguir até a residência da assistida e ter realizado o teste do “Botão do Pânico” em várias partes da casa comprovou o compromisso e zelo das instituições no atendimento da assistida. Por outro lado, foi verificada a falha da tecnologia, que foi sanada assim que o problema foi detectado.

⁷² Local onde o sinal de cobertura disponibilizado pela operadora é deficiente devido os obstáculos e interferências no meio do caminho entre a antena da operadora e a do dispositivo móvel.

⁷³ Número de telefone de emergência que aciona as forças de segurança pública estadual e municipal na capital do ES

As visitas de atenção citadas anteriormente apontaram as potencialidades e as limitações do atendimento do “Botão Pânico”, fatos que talvez não fossem identificados se o apoio se restringisse apenas após o acionamento do dispositivo. Dessa forma, a visita de atenção demonstrou ser uma ferramenta potencial para humanizar o serviço prestado pela GCMV/ES e as outras instituições parceiras. Vale ressaltar a importância das reuniões conjuntas realizadas pelas instituições que foram importantes para que cada uma pudesse apresentar suas contribuições ao Projeto. O exercício de realizar uma reunião mensalmente com as instituições envolvidas é motivador para os participantes, pois as pessoas envolvidas socializam seus trabalhos dentro do projeto, que servem de *feedback* para que os demais possam repensar suas ações. Um exemplo interessante dessa constatação é verificado no relatório do CRAMSV (2022) que registrou 21 atendimentos/acionamentos do “Botão do Pânico” entre os anos de 2016⁷⁴ e 2020. Segundo o CRAMSV o número de acionamento do dispositivo vem diminuindo desde a sua efetivação, conforme demonstrado no gráfico 01 a seguir.

Gráfico 01 – Registro de atendimentos/acionamentos.



Fonte: Centro de Referência de Atendimento à Mulher em situação de Violência (2022).

⁷⁴ A partir desse ano o dispositivo passa a ser distribuído pelo CRAMSV, obedecendo aos critérios relatados no tópico anterior. Antes, a distribuição estava sob a responsabilidade da 1ª Vara Especializada, fato que não iremos aprofundar no texto.

O Centro de Referência informou que desde 2016 até 2021 foram entregues 62 dispositivos, houve 42 devoluções, e atualmente 20 mulheres em situação de violência permanecem com o dispositivo. Desses 62 dispositivos entregues, 28 deles foram acionados, sendo 07 vezes de forma acidental. O gráfico 01 apresentado demonstra que esses dispositivos foram acionados 67 vezes desde o início da implementação do Projeto. Em 2013, foi o período que houve mais acionamentos do dispositivo, porém em contrapartida, no ano de 2016 chegou à zero. Em média, aconteceram 6,7 acionamentos/atendimentos por ano do “Botão do Pânico”. O gráfico também demonstra que foi no período da ação de visita de atenção, entre os anos de 2016 e 2020 que houve o maior número de acionamentos, sendo o ano de 2019 o ápice. Esses números apontam a queda do acionamento do dispositivo no decorrer dos anos, indício positivo das ações preventivo-repressivas contra a violência doméstica e familiar no Município de Vitória/ES, somadas à visita de atenção no “Projeto Botão do Pânico”.

4. CONCLUSÃO

Diante dos fatos e resultados apresentados no decorrer deste trabalho, podemos perceber que a visita de atenção é uma possibilidade de expansão no atendimento do “Projeto Botão do Pânico” frente à violência doméstica e familiar contra a mulher, que se constitui um problema que atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, territórios, estados civis, escolaridades ou raças. Os resultados das visitas de atenção, voltados para reconhecer as realidades, dirimir dúvidas e explicar a atuação das instituições envolvidas, demonstraram que de fato a ação promove a segurança pública com cidadania para as mulheres em situação de violência inseridas no “Projeto Botão do Pânico”.

Assim, é possível afirmar que os números relativos aos casos de violência contra as mulheres são alarmantes e representam um alto custo para os governos, com gastos nas áreas de saúde, jurídica, do trabalho, além de causar repercussões negativas para a saúde física e mental das mulheres em situação de violência (Faleiros, 2007; Jacobucci; Cabral, 2004).

Diante disso, os resultados das visitas de atenção indicaram que a parceria, a dedicação e o empenho das instituições envolvidas, principalmente dos(as) servidores(as) da Guarda Municipal, do CRAMSV e da 1ª Vara Especializada é um caminho possível no enfrentamento dessa

situação alarmante de violência. Porém, o trabalho deve ser pautado na cooperação, na acessibilidade de diálogo, no respeito e na compreensão das limitações dos órgãos envolvidos.

Dessa forma, chegamos à conclusão de que é possível humanizar o atendimento prestado pela GCMV/ES, expandindo o caráter preventivo do “Projeto Botão do Pânico” através da visita de atenção, prevista na Lei da criação da Instituição (Lei 6.033/2003), ao determinar que a Corporação deve “contribuir para a prevenção e a diminuição da violência e da criminalidade, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos”, reforçado no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014) Capítulo II, Art. 3º, definindo que as guardas devem proteger os direitos humanos fundamentais, o exercício da cidadania e das liberdades públicas, bem como preservar a vida, reduzir o sofrimento e diminuir as perdas.

5. REFERÊNCIAS

BARCELOS, R. A. A operacionalidade do “Botão do Pânico” na proteção da mulher pela Guarda Civil Municipal de Vitória/ES. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. **E-book**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/e-books/e-book-201cjornada-de-trabalho-de-promocao-da-seguranca-e-defesa-da-mulher/view>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. **Lei 13.022/2014**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13022.htm. Acesso em: 05 jul. 2024.

FALEIROS, V.P. Violência contra a pessoa idosa: ocorrências, vítimas e agressores. Brasília: **Universa**, 2007.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: **Atlas**, 2007.

JACOBUECCI, P.G.; CABRAL, M.A.A. Depressão e traços de personalidade em mulheres vítimas de violência doméstica. **Revista Brasileira de Psiquiatria**. São Paulo, 2004. 26(3), 215.

PAIVA, V. L. M. O. A pesquisa narrativa: uma introdução. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, v. 8, n.2. Belo Horizonte: Faculdade de Letras, 2008.

VITÓRIA. **Processo de acionamento e atendimento do Botão do Pânico**. Central Integrada de Operações e Monitoramento-CIOM da Guarda Civil Municipal de Vitória/ES. Secretaria Municipal de Segurança Urbana, Prefeitura Municipal de Vitória/ES. ES, 2019.

VITÓRIA. **Relatório da Gerência de Integração da Guarda Civil Municipal de Vitória/ES**. Secretaria Municipal de Segurança Urbana, Prefeitura Municipal de Vitória/ES. ES, 2019.

VITÓRIA. **Relatório da Gerência de Proteção Comunitária da Guarda Civil Municipal de Vitória/ES**. Secretaria Municipal de Segurança Urbana, Prefeitura Municipal de Vitória/ES. ES, 2017.

VITÓRIA. **Relatório da Gerência de Proteção Comunitária da Guarda Civil Municipal de Vitória/ES**. Secretaria Municipal de Segurança Urbana, Prefeitura Municipal de Vitória/ES. ES, 2020.

VITÓRIA. **Registros de atendimentos do Centro de Referência de Atendimento à Mulher em situação de Violência- CRAMSV**. Secretaria de Direitos Humanos, Prefeitura Municipal de Vitória/ES. ES, 2022.

VITÓRIA. **Guarda Municipal faz visitas de atenção a mulheres com Botão do Pânico**. Disponível em: <https://www.vitoria.es.gov.br/noticia/guarda-municipal-faz-visitas-de-atencao-a-mulheres-com-botao-do-panico-40618>. Acesso em: 04 de jul. 2024.

VITÓRIA. **Lei 6.033**. 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/es/v/vitoria/lei-ordinaria/2003/603/6033/lei-ordinaria-n-60332003-altera-a-estrutura-organizacional-do-gabinete-do-prefeito-da-secretaria-municipal-de-transportes-e-infra-estrutura-urbana-e-da-secretaria-municipal-de-cidadania-e-seguranca-publica-cria-a-guarda-civil-municipal-de-vitoria-e-dispoe-sobre-a-sua-organizacao-direitos-deveres-e-atribuicoes-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 de jun. 2022.

Data de submissão: 22/07/2022

Data de aprovação: 28/06/2024

5 – Avaliação Psicológica nas Instituições Policiais: Aspectos Norteadores para Práticas de Intervenção e Promoção em Saúde Mental

Psychological Evaluation in Police Institutions: Guiding Aspects for Interventions Practices and Mental Health Promotion

Renato Peixoto Costa⁷⁵

RESUMO

Este artigo tem como objetivo investigar os contextos da Avaliação Psicológica nas instituições policiais, no que tange às estratégias desenvolvidas no âmbito da prevenção e da promoção de saúde mental desses profissionais. Verificaram-se os principais aspectos éticos, técnicos e jurídico-administrativos do complexo processo seletivo para função policial, relacionando-se alguns problemas fundamentais, como o recrudescimento de recursos judiciais contra as avaliações sob o questionamento da validade e da fidedignidade dos procedimentos. Ademais, elencaram-se pontos de relevante análise quanto à autonomia do profissional psicólogo na escolha dos instrumentos para avaliação, concluindo-se recomendável a utilização de diversas técnicas e instrumentos psicológicos, tais como os projetivos e expressivos, para uma avaliação de background, além da ênfase em uma avaliação de contraperfil, que evita transtornos jurídicos durante o certame. Como metodologia de pesquisa, utilizou-se a revisão bibliográfica, mediante coleta de dados em artigos científicos, livros e periódicos de internet. No que se relaciona às intervenções práticas para promoção de saúde mental nas instituições policiais, conclui-se a importância do desenvolvimento de técnicas de rastreio de queixas e demandas, considerando dificuldades como a existência do estigma em relação ao adoecimento neste contexto e menor espontaneidade da procura por acompanhamento.

Palavras-chave: avaliação psicológica; seleção de policiais; função policial; aspectos técnicos; saúde mental de policiais.

⁷⁵ Docente do curso de Psicologia da Uninassau-Garanhuns e mestrando em Ciências Criminológico-Forenses, pela UCES (Buenos Aires - ARG).

ABSTRACT

This article aims to study the contexts of psychological evaluation in police institutions, concerning the strategies developed in the scope of prevention and mental health promotion of their officers. The main ethical, technical and legal aspects of the complex recruiting process of police officers were verified, being related with some fundamental problems, such as the increasing of legal actions against evaluation procedures by questioning their validity and reliability. Furthermore, relevant points of analysis about the autonomous choose of evaluations instruments by the psychologist were listed, concluding that the application of distinct techniques and psychological instruments, as projective and expressive tests, are highly recommendable for a *background* evaluation, in addition of emphasizing a counter profile evaluation, which avoids legal obstacles during the recruiting process. As a research methodology, a bibliographic review was developed, by collecting data in scientific articles, books and online journals. Regarding the practical interventions for mental health promotion in police institutions, it verifies the importance of developing screening techniques of complaints and demands, considering difficulties as the stigma associated with illness in this context and the less spontaneity of searching assistance.

Keywords: psychological evaluation; police officers recruitment; police function; technical aspects; police officers mental health.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e a adoção de um modelo de Estado Democrático de Direito, a sociedade brasileira passou a se estabelecer sob os ditames de uma nova estrutura de Estado e, conseqüentemente, sob um novo paradigma de atuação estatal em termos de segurança pública. Tal transição atribui um novo papel ao aparato estatal de segurança, conforme dita o art. 144 do novo texto constitucional (1988), onde estão divididas as atribuições dos órgãos de segurança. Sobre o papel das polícias militares estaduais, o §5º do referido artigo versa que a elas cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. A partir de então, formam-se instituições estatais responsáveis pela intervenção em momentos de conflitos de direitos entre os indivíduos e de risco à homeostase social, além das intervenções de cunho preventivo e pedagógico, condizentes com o paradigma de ‘Segurança Cidadã’. Segundo Lazzarini, “polícia é, então, a organização administrativa (vale dizer da polis, da civita, do Estado = sociedade politicamente organizada) que tem por atribuição impor limitações à liberdade (individual ou

coletivo) na exata (mais, será abuso) medida necessária à salvaguarda e manutenção da ordem pública” (apud. Sousa; Moraes, 2011, p. 2). Às instituições policiais em geral, é dado o monopólio do uso progressivo da força conforme a necessidade em suas intervenções, além do poder de executar a limitação de liberdades individuais em função da manutenção da ordem social e da supremacia da coletividade. Contudo, faz-se necessária compreensão que as instituições policiais adquirem, a partir da mudança paradigmática em Segurança Pública, a função de garantidoras de direitos em um contexto ativo de cidadania. Ainda sobre o contexto de mudanças de paradigmas relacionados à segurança pública, Lima e Sinhoretto (2011, apud Lima, Sinhoretto, Bueno, 2015, p.124) afirmam:

A democracia, apesar de todas as persistências de práticas violentas e autoritárias – dentro e fora das polícias – introduziu tensões no campo da segurança pública que, se não permitem a incorporação de consensos mínimos relativos às transformações no modelo institucional vigente, fomentam o debate sobre um modelo de segurança pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, elas parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de accountability e de governança sejam compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos direitos humanos às práticas operacionais das polícias na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.

Para além de uma revisão conceitual e jurídica, vale ressaltar, de forma crítica, o contexto sócio-histórico em que se erigiram as instituições policiais no Brasil, desde o período colonial até a redemocratização. Sobre isso, aportam Souza e Minayo (2005, p. 919):

As instituições policiais brasileiras (civis e militares), de um lado, derivam das corporações modernas da Europa Ocidental, oriundas da transição do século 18 para o século 19, forjadas na ideia de segurança pública como um serviço essencial prestado pelo Estado, concernente à garantia de direitos e ao assentamento da autoridade. De outro, foram criadas para controlar uma sociedade escravocrata, extremamente hierárquica e elitista. Desta forma, ao lado de seu papel modernizador que tirava o monopólio da violência da mão dos soberanos portugueses, sua existência efetivou a força repressora do Estado contra os escravos, os pobres livres e a população em geral.

Ainda sobre o contexto sociocultural que envolve a relação polícia-sociedade no Brasil, é válida a análise em relação às taxas de mortalidade de policiais, além de sua letalidade. Segundo o portal eletrônico Globo (2021), o número de policiais mortos no ano de 2020 teve um aumento de 10% em relação ao ano anterior. Em termos absolutos, foram 198 policiais mortos em todo o país no ano de referência. Já no âmbito da letalidade,

houve ligeira queda de 3% em relação ao ano de 2019. Entretanto, os números absolutos (total de 5.660 pessoas mortas pelas polícias) ainda são alarmantes e revelam um contexto peculiar de violência no país. Tal panorama evidencia um ambiente hostil e de constante lide com confrontos e com a violência deles resultantes, o que torna as funções policiais das mais estressantes e com maior potencial de danos à saúde mental de seus executores. Ainda segundo o portal de notícias Globo (2019), são registrados no Brasil, em média, 43 afastamentos diários de policiais militares por transtornos mentais.

A taxa de suicídios de policiais no Brasil também constitui um fator preponderante para a complexidade de seu contexto institucional e laboral. Segundo o portal de notícias Exame (2019), o número de policiais que cometeram suicídio no país no ano de 2018 foi maior que o número de policiais mortos na execução de suas funções, contabilizando 104 ocorrências. A junção de fatores inerentes à função policial e aspectos que podem desencadear conflitos institucionais, tais como rigidez hierárquica organizacional, condições precárias para a realização da função e ocorrências de assédio moral e estratificação profissional, pode ser vista como facilitadora para o aumento dos adoecimentos mentais, bem como dos atentados contra a própria vida por parte desses profissionais. É neste contexto sócio-histórico e institucional que, em todos os anos, milhares de novos policiais são treinados e formados para exercer a complexa função de limitar as liberdades individuais pela supremacia do interesse coletivo, por meio ações preventivas e pedagógicas além da fiscalização e da coerção.

A partir do panorama acima desenvolvido, surgem diversos questionamentos em relação às formas de seleção e formação dos profissionais que exercerão funções policiais, bem como das formas como devem ser acompanhados, continuamente, para a manutenção da qualidade dos serviços por eles prestados, assim como também da qualidade de vida do sujeito que assume tal função. Acerca das novas proposições relacionadas aos novos paradigmas de sociedade e cidadania (aludentes ao Estado de Direito) e suas repercussões na formação dos agentes policiais na contemporaneidade, Corrêa e Brabo (2008, p.154) postulam:

[...] Daí a importância de uma formação não limitada ao aspecto formal do conhecimento acerca dos direitos humanos, mas, sobretudo, que seja capaz de formar profissionais com a capacidade de compreender o valor desses direitos para a manutenção do pacto social.

Com as maiores exigências relacionadas às capacidades globais dos profissionais policiais em um novo contexto sócio-histórico e cultural de atuação, cada vez mais os métodos científicos, sob o caráter da multidisciplinariedade, têm sido evocados tanto para a seleção de tais profissionais, quanto para a melhoria de sua formação e de seu exercício profissional. Novos policiais são selecionados mediante aprovação em concursos públicos, como versa o art. 37 da Constituição Federal. Os processos seletivos constituem uma série de fases de avaliação, que contemplam conhecimentos teóricos sobre variadas áreas de conhecimento, investigações sociais, rigorosos testes de aptidão física e a avaliação psicológica dos candidatos, sob uma profissiografia peculiar, definida em relação às especificidades do cargo (policial militar, civil, rodoviário, entre outros). Neste contexto multidisciplinar, a Psicologia, como ciência e prática, é evocada a participar de forma fundamental para a eficácia dos processos seletivos, para a formação continuada e para o acompanhamento efetivo dos profissionais durante suas carreiras. É também por meio de seus métodos de avaliação e de testagem que a ciência psicológica cumpre parte deste papel. A resolução 09/2018 do Conselho Federal de Psicologia, que versa sobre as diretrizes básicas para a realização da avaliação psicológica, em seu primeiro artigo, conceitua este ramo da seguinte maneira:

Art. 1º - Avaliação Psicológica é definida como um processo estruturado de investigação de fenômenos psicológicos, composto de métodos, técnicas e instrumentos, com o objetivo de prover informações à tomada de decisão, no âmbito individual, grupal ou institucional, com base em demandas, condições e finalidades específicas.

Sobre a importância do ramo da avaliação psicológica para o desenvolvimento teórico e metodológico da Psicologia, Reppold, Zanini e Noronha (2019, p.23) afirmam:

Como área de conhecimento científico, a avaliação psicológica é uma das especialidades mais antigas da Psicologia. Isso porque a construção e o uso de instrumentos psicofísicos foram um dos marcos que permitiu a fundação de uma ciência psicológica que reunisse dados empíricos sobre os processos mentais e se diferenciasse da Biologia e da Filosofia. [...] Especificamente, seu método buscava a descrição, a explicação, a previsão e o controle de fenômenos que até então eram apenas inferidos e agora avaliados por meio de testagem e observações sistemáticas.

Diante do exposto, a presente investigação teve como escopo verificar de que maneira a avaliação psicológica tem sido desempenhada no contexto dos processos seletivos profissionais nas áreas policiais,

apontando suas complexidades, especificidades e, principalmente, as dificuldades inerentes ao desenvolvimento desta área da Psicologia diante de fatores administrativos, jurídicos e burocráticos. Ademais, a investigação também objetivou analisar os métodos psicológicos mais utilizados nestas seleções, verificando aspectos de validade, fidedignidade e, principalmente, de viabilidade, diante de um panorama de excesso de candidatos a serem avaliados e de demandas bastante específicas. Por fim, também se visou verificar como a avaliação psicológica pode ser inserida dentro do âmbito institucional, com proposições de procedimentos que busquem manter certa periodicidade das avaliações, com o intuito de manter a qualidade do serviço policial e de rastrear possíveis casos em que seja necessária a intervenção em saúde mental.

Para tais fins, foram realizadas revisões de livros, artigos e periódicos, acerca dos procedimentos mais comuns nas avaliações psicológicas para seleção de futuros policiais, assim como para análises críticas sobre como se dão tais processos. Para além de um esforço descritivo e analítico, foram estruturadas algumas proposições para a melhoria da eficácia e da credibilidade das avaliações, tanto nas seleções quanto no acompanhamento dos profissionais após o ingresso institucional. Desta forma, a pesquisa se estrutura na coleta de bibliografia relacionada à temática em bancos de dados de artigos científicos (como Scielo e Pepsic) e na articulação dos dados encontrados com conhecimentos específicos da área da Avaliação Psicológica e, posteriormente, do Psicodiagnóstico.

2. MÉTODOS UTILIZADOS

Para desenvolver as presentes investigações, foi escolhido o método da pesquisa bibliográfica, pela necessidade de revisar e compreender até onde e de que forma os principais problemas abordados aqui foram discutidos anteriormente. Severino (2017, p.93) define o método escolhido da seguinte maneira:

A pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos.

Desta feita, foram revisados artigos encontrados em bancos de dados na internet, livros, matérias em portais, periódicos virtuais e, fundamentalmente, algumas das resoluções redigidas pelo Conselho

Federal de Psicologia, as quais abordam temas de extrema relevância para o seguimento das investigações. Ademais, também foi consultado o site do Sistema de Avaliação de Testes Psicológicos (SATEPSI) para estudo dos instrumentos atualmente favoráveis para uso dos profissionais de Psicologia.

3. ASPECTOS CONCEITUAIS E ÉTICOS DA AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA: REFLEXÕES ACERCA DA POSIÇÃO ÉTICA DO MÉTODO E SUAS REPERCUSSÕES NO PROCESSO DE SELEÇÃO DE NOVOS POLICIAIS

Para o início da discussão, faz-se relevante situar as práticas da Avaliação Psicológica em um espectro técnico e ético no campo da ciência psicológica. Pellini (2017) ressalta a importância desse ramo da Psicologia em se inclinar às peculiaridades de um conjunto de conhecimentos, práticas, técnicas e instrumentos que se destacam como fazer exclusivo da prática profissional do psicólogo. Ainda segundo Pellini (2017), a Avaliação Psicológica deve ser sempre visualizada como processo que integra informações das mais variadas fontes, quais sejam, entrevistas, testes, observações e análise de documentos.

Para além de uma revisão conceitual, faz-se aqui uma reflexão acerca da própria postura do profissional psicólogo diante das especificidades do processo de avaliação, bem como de sua validade e sua função social. Tal reflexão se coloca a partir do que postula Cruz (2002, p.18):

O emprego habitual de testes psicológicos em processos de avaliação psicológica, por exemplo, sem uma percepção clara de que eles são produtos de uma condição de conhecer fenômenos psicológicos por meio da medida, acaba por tornar estereotipada a atividade de aferir tributos ou qualidades psicológicas em situações de diagnóstico. É comum perceber na prática profissional dos psicólogos o paradoxo entre não fazer ciência, mas acreditar em sua lógica absoluta. Podemos perceber isso, na prática, quando, por exemplo, à par da cega aceitação do laudo psicológico na sociedade, há uma rejeição igualmente cega à elaboração de um documento técnico sobre a intimidade do sujeito ou, de outra forma, quando verificamos que os psicólogos recusam os instrumentos historicamente construídos, sob variados pretextos, enquanto os leigos e outros profissionais reivindicam a utilização desses mesmos instrumentos para justificar a condição subjetiva das pessoas. Qual é realmente a discussão principal? O paradoxo entre fazer e acreditar na natureza do conhecimento científico? A natureza do processo de avaliação psicológica? Sua função social ou científica?

Diante do exposto, é válido o intento de dissolver um suposto paradoxo entre o objeto de estudo da ciência psicológica e a utilização de

suas técnicas e métodos para abordá-los. A dissolução de tal incongruência reside em compreender a adoção de técnicas para aferição, descrição e prognóstico de traços e construtos psicológicos (cognição, atenção, memória, personalidade) junto a um referencial ético próprio das Ciências Humanas e Sociais, onde o caráter clínico (independentemente do escopo da avaliação) tem importância essencial.

Conforme aponta Wechsler (2019), existe o esforço de agências e comissões internacionais no sentido de balizar os aspectos éticos da atuação do psicólogo no que tange à Avaliação Psicológica. A ITC (International Test Commission, 2000) estabeleceu diretrizes importantes relacionadas aos seguintes âmbitos éticos da testagem e avaliação psicológica: atuação de forma ética e profissional; garantia do uso competente dos testes; assunção da responsabilidade pela escolha e pela aplicação propriamente dita; garantia de segurança no uso das técnicas de testagem; segurança em relação à confidencialidade dos resultados. Evidentemente, tais premissas devem ser assimiladas de acordo com a realidade sociocultural respectiva ao ambiente da avaliação. O mais importante a se destacar em relação a tais referências é que, ao contrário do que o suposto paradoxo acima referido nos remete, o processo de Avaliação Psicológica tem, cada vez mais, se revestido de um caráter essencialmente técnico-científico e, acima de tudo, ético. Para exemplificar o que foi exposto, menciona-se, nacionalmente, o Sistema de Avaliação de Testes Psicológicos (SATEPSI). O dispositivo regulador funciona como balizamento e referencial para a atuação dos profissionais psicólogos da área de avaliação, determinando as técnicas atualmente favoráveis ou desfavoráveis ao uso em determinado curso de tempo, além de promover periódicas revisões técnicas de testes, inventários, questionários e procedimentos, para a manutenção de um certo rol de ferramentas utilizáveis aos psicólogos avaliadores.

O motivo da precípua discussão sobre aspectos técnicos e éticos da Avaliação Psicológica em quaisquer de suas peculiaridades se erige a partir de que sua utilização será evocada de infindáveis maneiras, como para a formação de um lastro clínico que possa garantir uma construção diagnóstica e terapêutica, acompanhamentos e intervenções eficazes no âmbito da clínica psicológica, como também para a seleção acurada de operadores de funções institucionais extremamente essenciais como, por exemplo, as funções policiais. Destarte, todo o processo referente à avaliação necessita ser amalgamado tanto pela consciência do fazer científico ao qual o psicólogo se propõe quanto pelos referenciais éticos dispostos.

Outro desencadeamento importante para o cerne da discussão sobre os processos seletivos de novos policiais reside em como adaptá-los às suas respectivas realidades jurídica e administrativa. Sobre o acesso aos cargos públicos no Brasil, a Constituição Federal (1988) versa, nos primeiros incisos do art. 37:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Para além da análise jurídico-administrativa, é necessário compreender a especificidade de aspectos psicossociais da função policial, tendo em vista aspectos como o risco, condições de vulnerabilidade e insalubridade, além do constante lide com a violência constituinte de uma sociedade e de uma cultura. Surge então o desafio iminente de aliar os requisitos técnicos e éticos ditados pelas resoluções de agências de regulação e das resoluções do Conselho Federal de Psicologia às demandas jurídico-administrativas inerentes aos concursos públicos, principalmente no que tange à alta demanda de candidatos e à escolha dos métodos, dentro de um espectro pré-definido, a fim de lastrear o processo quanto a sua validade procedimental. Evidentemente, tal desafio nem sempre é superado pela Administração Pública, o que pode gerar questionamentos acerca da lisura dos procedimentos técnicos referentes às avaliações psicológicas, levando a judicializações e, em sentido mais amplo, até mesmo à descredibilização dos procedimentos, retroalimentando o paradoxo ético acima discutido.

Na perspectiva das instituições (organizações às quais cabem funções estatais), interessa a proposição de Spector (2008) com relação ao aprofundamento do processo de análise de utilidade. Para o autor, quanto à utilização do método científico para o desenvolvimento das seleções, estudos demonstram que a seleção científica pode resultar na escolha dos melhores candidatos, mas suas consequências no funcionamento organizacional ainda carecem de clareza (2008).

3.1. Avaliação Psicológica e Seleção de Novos Policiais: Aspectos Técnicos e Especificidades

Para Cochrane, Tett e Vandecreek (2003), as seleções de novos policiais nos Estados Unidos da América têm se sofisticado cada vez mais em seus métodos ao longo das últimas décadas, pois visam, em primeiro lugar, a eficiência no que tange aos recursos disponíveis para a formação policial e, ademais, o impacto social negativo de ter profissionais mal qualificados e que não conseguem exercer tais funções de acordo às expectativas institucionais.

Ainda segundo os supracitados autores, apesar de todos os fatores que influenciam o processo seletivo, aspectos psicológicos e emocionais têm sido largamente enfatizados, pois a existência ou ausência de determinadas características psicológicas poderiam determinar a confiabilidade ou não confiabilidade do candidato ao exercício da função. Em relação às diretrizes técnicas das avaliações, Cochrane, Tett e Vandecreek informam:

Em 1973, a Comissão Nacional Consultiva em Padrões e Objetivos em Justiça Criminal recomendou que toda agência policial siga um processo de seleção formal que inclua: (a) um teste escrito de habilidade e aptidão mental; (b) uma entrevista oral; (c) uma avaliação psicológica; e (d) uma investigação de fundo. Mesmo anteriormente, o presidente da Comissão de Aplicação da Lei e Administração da Justiça (1967) recomendou a triagem de todos os potenciais oficiais. Acreditou-se que a introdução de maior triagem e padronização do processo de seleção resultaria em uma força policial mais qualificada. Mais recentemente, a Associação Internacional de Chefes de Polícia (1998) desenvolveu algumas diretrizes para as avaliações psicológicas de seleção profissional. Essas recomendações se endereçam a questões como validação dos testes e observância da legislação [...], usando psicólogos qualificados e familiarizados com relevantes pesquisas [...] (2003, p.27. grifo nosso).

Vê-se que a adoção de diretrizes específicas para a Avaliação Psicológica para seleção de policiais, no contexto norte-americano, tende a atender requisitos de eficiência econômica e observância a aspectos jurídicos. Partindo destes pressupostos, o processo, em todas as agências policiais, estrutura-se em um curso procedimental que envolve testes escritos, entrevistas e investigações de 'background', que podem corroborar resultados obtidos a partir dos outros instrumentos.

No Brasil, até o momento desta investigação, não existem diretrizes especificamente redigidas para o procedimento da Avaliação Psicológica para a seleção de novos policiais. A Administração Pública da Federação e dos Estados, por meio de empresas contratadas para a promoção dos concursos públicos, estrutura suas próprias diretrizes de avaliação,

levando em conta as recorrentes altas demandas de candidatos às vagas e às peculiaridades burocráticas de funcionamento dos certames, o que nem sempre pode ser considerado como panorama suficiente para o desenvolvimento de um procedimento de validade e confiabilidade técnico-científica. Sabidamente, o processo de avaliação psicológica para seleção de candidatos se inicia a partir da análise documental que versa sobre as características pretendidas para o exercício de determinada função. É o que se define como perfil profissiográfico, utilizado a oferecer subsídios para a escolha de instrumentos de mensuração válidos e fidedignos para determinados requisitos (Tadeu, Ferreira e Faiad, 2012). Ademais, é válido reafirmar que a utilização de testes psicológicos é prerrogativa exclusiva do profissional de Psicologia.

A resolução 01/2002 do Conselho Federal de Psicologia (CFP), que versa sobre as diretrizes de Avaliação Psicológica em concursos públicos, dispõe, em seu art. 2º, incisos I ao IV:

Art. 2º - Para alcançar os objetivos referidos no artigo anterior, o psicólogo deverá:

I - utilizar testes definidos com base no perfil profissiográfico do cargo pretendido;

II - incluir, nos instrumentos de avaliação, técnicas capazes, minimamente, de aferir características tais como inteligência, funções cognitivas, habilidades específicas e personalidade;

III - à luz dos resultados de cada instrumento, proceder à análise conjunta de todas

as técnicas utilizadas, relacionando-as ao perfil do cargo e aos fatores restritivos para a

profissão, considerando a capacidade do candidato para utilizar as funções psicológicas

necessárias ao desempenho do cargo;

IV - seguir sempre a recomendação atualizada dos manuais técnicos adotados a

respeito dos procedimentos de aplicação e avaliação quantitativa e qualitativa.

Para além das diretrizes supracitadas, há de se ressaltar que o perfil profissiográfico dos policiais possui uma característica peculiar: a necessidade da inclusão de avaliação para aptidão para o porte de armas de fogo. Atualmente, os processos desta avaliação são regidos pela resolução 018/2008 do CFP, parcialmente alterada pela resolução 02/2009, do mesmo órgão. Ambas definem questões como a adequação do *setting* para avaliação, credenciamento dos psicólogos avaliadores junto à Polícia Federal, o registro no Conselho Regional de Psicologia, bem como

a guarda por pelo menos 5 anos dos documentos oriundos do processo, tanto no âmbito privado como no público.

Entretanto, para além dos referenciais normativos, existem também diretrizes recomendatórias, baseadas em estudos realizados no próprio âmbito da seleção policial, pois algumas características psicológicas devem ser priorizadas neste contexto, quais sejam:

- ausência de quadro reconhecidamente patológico;
- controle adequado da agressividade;
- estabilidade emocional;
- ajustamento pessoal e social;
- qualquer sintoma que possa implicar contraindicação para o uso de arma de fogo;
- atenção difusa, concentrada e distribuída;
- percepção (discriminação, avaliação têmporo-espacial, identificação, dependência e independência do campo);
- cognição (compreensão, previsão e julgamento);
- tomada de decisão;
- motricidade e reação;
- memória. (Pellini, 2000, p.17 apud Conselho Federal de Psicologia, 2010, p.183).

Ademais, constituem características psicológicas mencionadas como relevantes à análise de aptidão para o porte de arma pela instrução normativa 001/1998 da Academia Nacional de Polícia:

- autocrítica – capacidade do indivíduo de se avaliar;
- psicopatologias – ocorrência de comportamentos típicos;
- confiança – capacidade do indivíduo de acreditar na honestidade das pessoas;
- conformidade e comportamento social – capacidade de aceitação de normas e das leis;
- agressividade e suas formas de canalização – ausência de comportamento hostil bem como sua adequada canalização;
- tensão psíquica, afetividade e vida interior – proporção de distribuição e canalização de afetos;
- resistência à frustração – capacidade e tendência de comportamento ante situações frustrantes;
- recursos mentais – repertório mental do indivíduo com relação aos preconceitos, fanatismo, empatia, ideologias, etc.;
- energia psíquica – relação potencial e capacidade de transformar os pensamentos em ação. (Pellini, 2000, pp. 17-18 apud Conselho Federal de Psicologia, 2010, p.183)

Define-se, desta forma, após a combinação de perfis profissiográficos da função policial (distintos entre as funções policiais militares e civis) e dos aspectos relevantes à avaliação psicológica de aptidão para o porte de

armas, uma vasta gama de características psicológicas a serem analisadas, desde funções psíquicas elementares como cognição, memória, atenção, volição e psicomotricidade, funções compostas, tais quais as executivas, até aspectos dinâmicos da personalidade, como a autocrítica, o controle e manejo da agressividade e recursos socioafetivos de adaptabilidade, sem excluir, evidentemente, aspectos da semiologia psicopatológica como possíveis fatores restritivos (Dalgallarrondo, 2019).

Partindo dos pressupostos elencados, o psicólogo ou a equipe de psicólogos responsáveis pelos processos de seleção de policiais possuem um vasto rol de procedimentos técnicos disponíveis para uso (evidentemente aqueles tidos como favoráveis no SATEPSI), incluindo testes, inventários, questionários, baterias, técnicas expressivas e projetivas que, abordando diferentes construtos (inteligência, tipos de memória, atenção, personalidade), se integram dinamicamente a fim de fornecer o melhor panorama possível para a indicação ou contra indicação de determinado candidato. A escolha desses procedimentos é uma prerrogativa de autonomia dos profissionais de Psicologia, embora recomendações de padronização possam ser aceitas e utilizadas, conforme visto na experiência relatada sobre a seleção profissional das polícias norte-americanas. Contudo, alguns problemas inerentes à Avaliação Psicológica neste contexto devem ser minuciosamente discutidos.

3.2. Possíveis Problemas Relacionados à Avaliação Psicológica no Contexto de Seleção de Policiais

O primeiro ponto a ser suscitado é a necessidade de previsão do processo de Avaliação Psicológica no edital dos certames, para atendimento de critérios legais. Em que pese não ser necessário que se elenquem os procedimentos a serem utilizados na referida etapa do certame, os domínios psicológicos analisados pelo perfil profissiográfico do cargo devem ser arrolados. Desta forma, um problema precípua às avaliações psicológicas que têm um resultado diametralmente benéfico ao indivíduo que a elas se submete é a possibilidade de simulação ou dissimulação. Sobre isso, pontuam Maia e Queiroz (2007 *apud* Tadeu; Ferreira; Faia, 2012, p. 234):

Nesse sentido [...] advertem que a exigência legal de divulgação prévia do perfil psicológico do cargo no edital do certame pode acabar por interferir na própria avaliação a ser realizada, ao sugerir ao candidato um padrão de respostas que melhor se adapte ao cargo pretendido.

Não é raro que, nos dias atuais, encontrem-se empresas de mentoria e cursos preparatórios voltados aos certames de ingresso para carreiras policiais que instruem seus clientes candidatos em relação aos procedimentos e técnicas de Avaliação Psicológica, inclusive prescrevendo padrões de respostas para uma série de testes e inventários, criando assim vieses de respostas que se alicerçam sob a noção de desejabilidade social e que provavelmente beneficiarão os candidatos no que tange a não contraindicação para o cargo, de forma ilegal e estritamente vedada pelo Código de Ética do profissional psicólogo. A este problema, propõe-se que os profissionais de Psicologia responsáveis pelo processo seletivo se apropriem de técnicas projetivas e expressivas de mensuração de construtos e de prognóstico, a fim de fomentar possibilidades de avaliação de *background*, devido a menor condição de simulação e dissimulação. Vale salientar que as condutas de enviesamento de respostas são reprováveis pelo simples fato de poder proporcionar o exercício da complexa função policial a indivíduos que possam apresentar critérios de contraindicação, como por exemplo, sintomas psicopatológicos disfuncionais ou conflitos psicodinâmicos fundamentais, e dissimulá-los.

3.3. Judicialização dos Resultados de Avaliações Psicológicas em Seleções de Policiais: Discussão Sobre o Fazer Científico em Psicologia Diante de Imposições Normativas

Outro ponto de essencial discussão acerca do papel da Avaliação Psicológica no contexto de seleção pública, especificamente de profissionais da área policial, é o constante questionamento de seu teor científico por parte dos candidatos, o que leva a judicializações e à criação de jurisprudências sobre o tema em questão. Sobre isso, Nogueira e Batista (2007, p.10) afirmam:

Essa história de se contestar os exames psicológicos na seleção de pessoal não é recente. Os próprios psicólogos não são unânimes sobre o assunto. A orientação da psicologia das indústrias ou organizacional que, articulando-se com as teorias administrativas, pretendeu promover a adequação do homem à tarefa, visando extrair deles o máximo de sua capacidade produtiva, comprometida apenas com o aumento da eficácia organizacional, contribui para essa posição contrária ao trabalho do psicólogo organizacional em geral e as avaliações psicológicas na seleção, em especial.

Do exposto, compreende-se que uma grande dificuldade do processo de avaliação psicológica neste contexto diz respeito à previsibilidade de traços aferidos (diz-se sobre a validade dos procedimentos) e da adequação a um certame público e suas peculiaridades. A Constituição Federal, sobre

a liberdade de ofício, versa em seu inciso XIII, “que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” (1988, grifo meu). Em obediência ao dispositivo, os editais que regem os certames podem estabelecer critérios relacionados aos graus de escolaridade, aptidão física, avaliação de saúde e, conseqüentemente, também de aptidão psicológica para acesso ao exercício da função.

O principal ponto de argumentação daqueles que recorrem contra os resultados das avaliações psicológicas em concursos é o questionamento da validade dos instrumentos utilizados no processo. A afirmação corriqueira é a de “subjetividade do processo”, que iria de encontro aos ditames constitucionais. Evidentemente, tal argumento é conflitivo aos estudos de validade e fidedignidade dos procedimentos técnicos da ciência psicológica. Geralmente, as avaliações psicológicas são os maiores alvos de recursos judiciais em etapas de concurso, justamente pela sustentação deste argumento, desenvolvido de forma empírica e, que claramente, demonstra o desconhecimento do público em relação à psicometria e aos outros métodos da Avaliação Psicológica. Sobre isso, se vê que:

Em outras palavras, a pressão exercida pelo Poder Público e os acórdãos judiciais acabam por levar os órgãos públicos a privilegiar exames psicológicos objetivos, com o intuito de evitar futuros problemas judiciais e até mesmo o risco de anulação do exame. Desse modo, algumas técnicas de avaliação psicológica, como entrevistas e dinâmicas de grupo, devido a seu caráter mais subjetivo, dificilmente são adotadas nos processos seletivos públicos, ao contrário dos processos seletivos em órgãos não vinculados à administração pública, nos quais estas técnicas são frequentemente utilizadas sem nenhum tipo de questionamento legal. (Tadeu; Ferreira; Faiad, 2012, p.235)

Sobre as dificuldades peculiares a este tipo de processo, desenvolveu-se na Polícia Militar de Minas Gerais, uma possibilidade de adequação ao processo de avaliação no processo de seleção pública de policiais, baseada no conceito de contraperfil. Sobre tal mudança de paradigma, Nogueira e Batista pontuam:

No caso das instituições policiais-militares, sendo a PMMG nossa referência, a seleção através do contra perfil, entendido como a definição de fatores incapacitantes para ingresso, tem historicamente se mostrado a mais eficiente, inclusive para cumprir os requisitos legais. A curta experiência de definição de um perfil publicado nos editais mostrou-se pouco adequada e causou mais transtornos ao processo seletivo do que propiciou avanços. Com o contraperfil, o intuito é identificar, através do uso de instrumentos adequados, aqueles candidatos que apresentem condições psicológicas que irão implicar dificuldades de adaptação na carreira pretendida. Destaca-

se que não se trata de habilidades, aptidões ou atitudes, mais facilmente aprendidas, desenvolvidas ou aprimoradas através de treino. Trata-se de condições emocionais, características de personalidade, também mutáveis, porém mais estáveis, que podem levar a uma dificuldade de adaptação às exigências da função, podendo comprometer o exercício profissional e/ou promover o adoecimento do indivíduo (2007, pp.10-11).

O estabelecimento de um contraperfil profissional, onde determinados traços e características psicológicas identificados se coloquem como fatores de contraindicação parece melhor se adequar às especificidades epistemológicas, técnicas e jurídicas do processo. Nogueira explica como os fatores de contraindicação podem ser colocados como critérios de seleção, em detrimento de um perfil de indicação pré-definido:

Os fatores de contra-indicação nos exames psicológicos da PMMG estão definidos em resolução de saúde que estabelece os fatores incapacitantes para ingresso na instituição. Eles são denominados características psicológicas incompatíveis como exercício da função policial-militar, o que compreende: atividade de forte pressão externa e emocional, porte de arma de fogo, risco de morte, de invalidez, de contágio por doenças, de degeneração do estado de saúde mental, de lesão corporal, de responsabilidade civil, penal e administrativa. A ênfase tem sido na presença de estabilidade emocional em uma pessoa que tenha um nível intelectual, pelo menos, compatível com a média da população, que seja capaz de se relacionar, tenha energia para desempenho das atividades e valorize as normas sociais (Nogueira, Batista, 2007, p.11).

A partir de exemplos como este, a Avaliação Psicológica para seleção de policiais deve se direcionar à maior credibilidade, por intermédio de estudos de validação de seus instrumentos, pois a capacidade de um instrumento de aferir aquilo a que se propõe é imprescindível ao caráter científico do processo. Partindo do pressuposto da adequação às diretrizes jurídico-administrativas e o trabalho autônomo do psicólogo ou da equipe de Psicologia responsável pelo processo em escolher procedimentos em função de uma maior validade como seu lastro principal. Acerca disso, concorda-se com o que concluem Tadeu, Ferreira e Faiad (2012, p.235) sobre a credibilidade da Avaliação Psicológica em certames públicos:

A avaliação psicológica realizada em processos seletivos da administração pública, na qual se encontra inserida a segurança pública, apresenta, portanto, algumas particularidades. Tais particularidades centram-se, sobretudo, na previsão legal e no controle jurisdicional imposto aos processos seletivos públicos, que acabam por levar os candidatos e seus representantes legais a adotarem argumentos nem sempre procedentes contra a avaliação psicológica realizada, em função de os resultados não atenderem às suas expectativas. A experiência tem mostrado, porém, que

quando tal avaliação se pauta nos princípios éticos, técnicos e legais aos quais ela deve obedecer, as instituições por elas responsáveis conseguem, no âmbito da justiça, defender de forma coerente a consistência da avaliação psicológica realizada e, consequentemente, manter inalterados os resultados previamente obtidos.

Diante de todo o conteúdo exposto, compreende-se o complexo contexto que se monta a partir da utilização da Avaliação Psicológica para certames públicos de seleção de policiais. É necessário que os profissionais de Psicologia que promovem os referidos processos tenham ciência de suas especificidades e criem estratégias de adequação às peculiaridades (aspectos jurídicos, administrativos e burocráticos) acima citadas, principalmente se valendo da autonomia de escolha dos instrumentos, já que não existe no Brasil normativa ou recomendação específica de padronização de procedimentos. O que mais se aproxima de uma normatização nesse sentido, embora de forma bastante sutil, é o que estabelecem as resoluções 018/2008 e 002/2009 do CFP, que regem a Avaliação Psicológica de aptidão para porte de armas de fogo. Propõe-se, aqui, que o psicólogo avaliador busque construir processos de Avaliação Psicológica para seleção de policiais traçando um trabalho análogo à demanda supracitada, para além do perfil profissiográfico policial, priorizando critérios de contraindicação, que melhor se alinhem à demanda normativa-jurídica na qual se está inserido.

4. A AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA NO DECORRER DA CARREIRA DOS POLICIAIS: POSSIBILIDADES PRÁTICAS DE PREVENÇÃO E PROMOÇÃO EM SAÚDE MENTAL

Até o presente, foram discutidas as possibilidades da Avaliação Psicológica no contexto da seleção institucional de policiais, sua imprescindibilidade no contexto social atual, seus aspectos técnicos e éticos, além de suas especificidades jurídico-administrativas. Adiante, discute-se a relevância da Avaliação Psicológica como processo no acompanhamento da carreira dos policiais, como fator essencial de prevenção e de promoção de saúde mental no referido contexto institucional.

Para tal tarefa, faz-se necessária a remissão aos dados introdutórios deste estudo, acerca dos números relacionados aos afastamentos de policiais por licenças psiquiátricas e do recrudescimento do número de suicídios (sendo inclusive uma cifra mais alta que a de mortalidade de policiais em serviço). Com estes dados em conta, surge a necessidade eminente de que se criem mecanismos de prevenção e de promoção de

saúde mental no âmbito das instituições policiais, os quais sejam dotados de eficiência desde as etapas de rastreio de possíveis queixas até a fase de Avaliação Psicológica propriamente dita, dirigida a fins clínicos, levando-se sempre em consideração o inerente dinamismo das subjetividades e a singularidade de suas constituições, fazendo com que o processo avaliativo não se limite a um empreendimento reducionista e determinista.

De acordo com resolução 02/2001 do Conselho Federal de Psicologia, o psicólogo clínico atua em diferentes contextos na área da saúde a fim de diminuir o sofrimento humano, considerando sua subjetividade e complexidade. Ademais, para Serafini (2019, p.175, grifo nosso), “as intervenções podem acontecer de modo individual, grupal social ou institucional e incluem técnicas e estratégias já consagradas ou que deverão ser desenvolvidas com objetivos de diagnóstico, prevenção e cura”.

Uma importante dificuldade, oriunda dos estigmas sociais dirigidos às forças policiais em geral, faz com que a inserção de processos de atenção à saúde mental nestas instituições seja peculiarmente complexa. Em relação à atenção à saúde mental do trabalhador policial Souza e Minayo (2005, p.918) afirmam:

No caso dos policiais como trabalhadores, a falta de atenção específica a sua saúde, se faz parte do hiato do conhecimento do setor serviço em geral, como foi assinalado acima, também tem raízes históricas mais profundas. Remonta a um ranço de origem que opôs a população e intelectuais aos oficiais da segurança pública, o que se acirrou nos períodos de ditadura militar no Brasil.

Diante disso, a intervenção psicológica, não somente em Avaliação Psicológica, mas também no âmbito da psicoterapia, se põe por meio um espectro de maior complexidade, mesmo porque o estigma descrito é reflexivo, também partindo de grande parte dos policiais em relação à necessidade de atenção à saúde mental. É possível que se pense, como estratégia eficiente no contexto da Avaliação Psicológica para prevenção e promoção em saúde mental no supramencionado contexto institucional, no aprimoramento do rastreio de queixas e demandas em relação a questões da própria organização e também referentes à saúde mental dos trabalhadores policiais. Sefarini (2019), o psicólogo, ou equipe de psicólogos, pode intervir na investigação de queixas, perguntas e questionamentos e percepções do indivíduo. Estes itens servem como norte para o psicodiagnóstico, direcionando as intervenções sobre prevenção, tratamento e prognóstico.

Neste contexto, sugere-se como eficiente instrumento de rastreio de queixas e demandas de saúde mental em ambientes institucionais a Escala de Vulnerabilidade ao Estresse no Trabalho (EVENT). O referido instrumento é de uso exclusivo de profissional de Psicologia e, atualmente, consta com o parecer favorável ao uso pelo SATEPSI, valendo-se da possibilidade de aplicação coletiva, para até sessenta pessoas. O EVENT tem como objetivo realizar um relevante rastreio de contingências relacionadas ao ambiente de trabalho, de aspectos de clima e cultura organizacional e, ademais, verificar a vulnerabilidade a fatores estressores e aspectos de fragilidade psíquica. A partir de seus objetivos alcançados, a EVENT pode ajudar aos profissionais de saúde mental a localizar policiais e suas demandas que, possivelmente, não apareceriam de forma espontânea ou sem algum tipo de encaminhamento diverso e, assim, poder conduzir intervenções voltadas ao psicodiagnóstico propriamente dito, enfatizando seus objetivos de diagnóstico, prevenção e cura dos mais diversos sofrimentos psíquicos.

5. CONCLUSÕES

Diante de todas as discussões expostas nesta revisão, afirma-se a importância da Avaliação Psicológica no contexto das instituições policiais, seja no âmbito da seleção de novos profissionais de uma etapa específica de certame público, observadas suas especificidades éticas, técnicas e jurídico-administrativas, mas, principalmente no contexto de desenvolvimento de estratégias de intervenção em saúde mental, objetivando prevenção e promoção, mediante a atuação no rastreio de queixas e demandas que podem vir trazer sofrimento psíquicos aos indivíduos que exercem a função policial.

No contexto da seleção de novos policiais, conclui-se que, ao profissional ou à equipe de Psicologia responsável pelo processo de avaliação, faz-se necessário o discernimento em relação à própria autonomia de escolha dos instrumentos e técnicas, já que, no país, não há uma diretriz específica para este tipo de processo seletivo. Para a escolha mencionada, os profissionais devem levar em conta os aspectos de validade, fidedignidade e de evitação de enviesamento de respostas reconhecidamente aceitáveis sob a noção de desejabilidade social. Ademais, a partir deste estudo, recomenda-se que a equipe de Psicologia realize um processo análogo ao da Avaliação Psicológica de aptidão para o porte de armas de fogo, dirigido pelas resoluções 018/2008 e 002/2009 do Conselho Federal de Psicologia, já que esta é uma prerrogativa da função

policial e que traços e características psicológicas que impeçam o porte de arma consequentemente impedirão o exercício do cargo.

No que tange ao processo de Avaliação Psicológica Clínica, no contexto das instituições policiais, vê-se que, como procedimento fundamental, percebida a existência de determinados estigmas relacionados ao sofrimento psíquico de policiais, uma “porta de entrada” institucional para rastreio de queixas e demandas relacionadas ao adoecimento psicológico. Recomenda-se, como proposta de rastreio de tais fatores, entre outros procedimentos, o manejo da EVENT (Escala de Vulnerabilidade ao Estresse no Trabalho), instrumento que além de proceder a pesquisa e diagnóstico de clima e cultura institucionais, pode evidenciar, individualmente, fatores de vulnerabilidade e risco psicológico dos profissionais, lastreando o psicodiagnóstico propriamente dito e demais intervenções objetivando prevenção, promoção e cura.

6. REFERÊNCIAS

ALCHIERI, J. C; CRUZ, R.M. **O processo de conhecer em Avaliação Psicológica**. São Paulo, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2021.

COCHRANE, Robert E.; TETT, Robert, P.; VANDECREEK, Leon. Psychological testing and the selection of police officers: A national Survey. **Criminal Justice and Behavior**. v. 30, p. 511-537, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução n. 09/2018**. Diário Oficial da União, 25 de abril de 2018. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=r-j&uact=8&ved=2ahUKEwiBmYP1k5PyAhWHrpUCHTD9DrIQFjAAe-gQIAhAD&url=http%3A%2F%2Fcrp11.org.br%2Fupload%2FResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o-CFP-n%25C2%25BA-09-2018-com-anexo.pdf&usq=AOvVaw2gNdWwx7rQ_CtA7Wy0mFFJ

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução n. 02/2021**. Diário Oficial da União, 20 de outubro de 2001. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Z-rHxT3esO7NAhC3N1j2vBz5O6fNq6WN/view>. Acesso em: 2 ago. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução n. 01/2001.** Diário Oficial da União, 19 de abril de 2001. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiknISGzZPyAhWnqZUCHQVRDz4QFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fsite.cfp.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2002%2F04%2Fresolucao2002_1.pdf&usg=AOvVaw2G1s2WML8DSneopwZ9oKxR

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução n. 018/2008** do Conselho Federal de Psicologia. Diário Oficial da União, 09 de dezembro de 2008. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiI6piMz5PyAhUVpZUCHfDHDxYQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fsite.cfp.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2008%2F12%2Fresolucao2008_18.pdf&usg=AOvVaw3UreSlkGztFSWZQ-8rWmEW. Acesso em: 2 ago. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Avaliação Psicológica:** diretrizes na regulamentação da profissão. 1 ed. Brasília-DF, 2010.

CORRÊA, Rosália do Socorro Silva; BRABO, Ivete de Fátima Ferreira. **Os princípios que orientam as instituições policiais e a relação com os Direitos Humanos:** uma análise comparativa das normas de condutas e da formação policial em Direitos Humanos da Polícia Militar do Pará e da Polícia Civil do Pará. Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia, Pará. 154 p, 2016. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiqrNaFkpPyAhVEr5U-CHfFXD7AQFjABegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.novo.justica.gov.br%2Fsua-seguranca-2%2Fseguranca-publica%2Fanalise-epesquisa%2Fdownload%2Festudos%2Fpspvolume2%2F3-os-principios-que-orientam-as-instituicoes-policiais-2.pdf&usg=AOvVaw0TplOnyLU0pAP6LAhjTcMr>. Acesso em: 2 ago. 2021.

DALGALARRONDO, P. **Psicopatologia e Semiologia dos transtornos mentais.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2019.

EXAME. No Brasil, mais policiais se suicidam do que morrem em confrontos. **Exame.com.** Brasil, 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/no-brasil-mais-policiais-se-suicidam-do-que-morrem-em-confrontos/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

GLOBO. No Brasil, pelo menos 43 PMs são afastados por dia por transtornos psiquiátricos. **Globo.com**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2019/09/15/no-brasil-pelo-menos-43-pms-sao-afastados-por-dia-por-transtornos-psiquiatricos.ghhtml>. Acesso em: 28 jul. 2021.

GLOBO. Número de policiais mortos cresce em 2020; o de pessoas mortas pela polícia tem ligeira queda no Brasil. **Globo.com**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/04/22/numero-de-policiais-mortos-cresce-em-2020-o-de-pessoas-mortas-em-confrontos-tem-ligeira-queda-no-brasil.ghhtml>. Acesso em: 29 jul. 2021.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1. 124 p, 2015. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiei4CBgpPyAhVeq5UCHb4QCNgQFjAAeg-QIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fscielo.php%3Fscript%3Dsci_arttext%26pid%3DS0102-69922015000100123&usg=AOvVaw0-QoJrX_f_pGKe5m8BDvDx. Acesso em: 29 jul. 2021.

NOGUEIRA, G. E. G.; BATISTA, A. C. A. A validade das avaliações psicológicas admissionais. **Revista de Psicologia: Saúde Mental e Segurança Pública**, Belo Horizonte, v. 4, p. 7-12, jan-dez 2007. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj487nO0ZPyAhXErpUCHexXD4QFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Frevista.policiamilitar.mg.gov.br%2Findex.php%2Fpsicologia%2Farticle%2Fview%2F58&usg=AOvVaw0eTejZjR-GrVjuuFzEio9kA>. Acesso em: 28 jul. 2021.

REPPOLD, C. T.; ZANINI, D. S.; NORONHA, A. P. P. O que é Avaliação Psicológica. p. 15-28. In: BATISTA, M. N. et. al. **Compêndio de Avaliação Psicológica**. Petrópolis-RJ. Vozes. 2019.

SERAFINI, A. Jung. Avaliação Psicológica Clínica. p. 175-184. In: BATISTA, M. N. et. al. **Compêndio de Avaliação Psicológica**. Petrópolis-RJ. Vozes. 2019.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24 ed. Cortez, 2017.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE TESTES PSICOLÓGICOS (SATEPSI). **Teste de Vulnerabilidade ao Estresse no Trabalho (EVENT)**. Disponível em: <https://satepsi.cfp.org.br/>. Acesso em: 31 jul. 2021

SOUZA, E. R.; MINAYO, M, C, S. **Policial, risco como profissão**: morbimortalidade vinculada ao trabalho. 919 p, 2005.

SOUZA, R. C.; MORAIS, M. S. A.. **Polícia e Sociedade**: uma análise da história da segurança pública brasileira. São Luis - MA, 2011. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiXqLEgJPYAhWjpZUCHZUXCzkQFjAAeg-QIAhAD&url=http%3A%2F%2Fwww.joinpp.ufma.br%2Fjornadas%2Fjoinpp2011%2FCdVjornada%2FJORNADA_EIXO_2011%2FPODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS%2FPOLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf&usg=AOvVaw1t87UpBf7seU43VQCrjeiq. Acesso em: 31 jul. 2021.

SPECTOR, P. **Psicologia nas organizações**. Saraiva Educação S.A., 3 ed, 2008.

TADEU, S. H; FERREIRA, M, C.; FAIAD, C.. A avaliação psicológica em processos seletivos no contexto da segurança pública. **Avaliação Psicológica**, v. 11, n. 2, p. 229-238, 2012.

WECHSLER, S. M.. Ética na Avaliação Psicológica: uma perspectiva internacional. p. 152-160. In: BATISTA, M. N. et. at. **Compêndio de Avaliação Psicológica**. Petrópolis-RJ. Vozes. 201

Data de submissão: 26/09/2022

Data de aprovação: 28/06/2024

6 – Da Prisão em Flagrante: A Indispensabilidade do Despacho Ratificador Baseado em Narrativas Lógicas

Of Flagrant Prison: The Indispensability of the Ratifying Order Based on Logical Narratives

Breno Eduardo Campos Alves⁷⁶
Vinicius Pinheiro Marques⁷⁷

RESUMO

A prisão em flagrante delito configura-se como medida excepcional no sistema processual penal brasileiro, lastreada no princípio da oportunidade. Sua materialização se dá por um procedimento administrativo complexo e multifacetado, composto por diversas etapas interligadas por uma lógica decisória específica. Neste artigo, aprofundamos a análise descritiva do despacho ratificador, elemento central da prisão em flagrante, desvendando sua importância e os contornos lógicos que o permeiam. Através de uma abordagem crítica e reflexiva, exploramos seu papel crucial como instrumento de fundamentação da decisão de prisão, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais do indivíduo preso. Destacamos a necessidade de formalização da argumentação contida no despacho ratificador, assegurando transparência e legitimidade à decisão. Abordamos, ainda, a relevância do despacho como ferramenta para garantir o direito à ampla defesa do preso, permitindo-lhe contestar a decisão e apresentar seus argumentos. Por fim, analisamos julgados que demonstram a importância do despacho ratificador e as consequências da sua omissão ou irregularidade. Concluímos que o despacho ratificador se configura como peça fundamental na garantia dos direitos fundamentais do indivíduo preso e na efetivação do princípio da legalidade no âmbito da prisão em flagrante delito.

Palavras-chave: prisão em flagrante; raciocínio-lógico; despacho ratificador.

⁷⁶ Mestrando em Direitos Humanos pela Escola da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins; Especialista em Medidas Operativas de Investigação contra o Tráfico Ilícito de Drogas pelo Ministério do Interior Russo; Pós-Graduado em Direito em Administração Pública; Pós-Graduado em Criminologia; Pós-Graduado em Ciências Criminais; Pós-Graduado em Políticas Públicas e Gestão em Segurança Pública; Delegado de Polícia Civil. E-mail: breno.alves@ssp.to.gov.br.

⁷⁷ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Direito do Centro Universitário Católica do Tocantins. Advogado. E-mail: vinicius.marques@catolica-to.edu.br.

ABSTRACT

Arrest in flagrante delicto is an exceptional measure in the Brazilian criminal procedural system, based on the principle of opportunity. Its materialization takes place through a complex and multifaceted administrative procedure, composed of several steps interconnected by a specific decision-making logic. In this article, we deepen the descriptive analysis of the ratifying order, a central element of the arrest in flagrante, unveiling its importance and the logical contours that permeate it. Through a critical and reflective approach, we explore its crucial role as an instrument to justify the decision to arrest, ensuring the realization of the fundamental rights of the arrested individual. We highlight the need to formalize the arguments contained in the ratifying order, ensuring transparency and legitimacy to the decision. We also address the relevance of the order as a tool to guarantee the prisoner's right to full defense, allowing him to contest the decision and present his arguments. Finally, we analyze judgments that demonstrate the importance of the ratifying order and the consequences of its omission or irregularity. We conclude that the ratifying order is a fundamental piece in guaranteeing the fundamental rights of the arrested individual and in implementing the principle of legality in the context of arrest in flagrante delicto.

Keywords: arrest in flagrante delicto; logical reasoning; ratifying order.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca proceder a uma análise descritiva dos elementos lógicos que fundamentam as decisões relacionadas ao despacho ratificador da prisão em flagrante delito pela polícia judiciária, o qual é posteriormente homologado judicialmente, utilizando-se como método a pesquisa teórico-bibliográfica. O auto de prisão em flagrante delito trata-se de um ato administrativo que, embora frequentemente associado apenas à polícia judiciária, envolve diversos atores e órgãos que participam de seu resultado prático no mundo dos fatos.

Desta forma, buscaremos relacionar o processo de tomada de decisão da prisão em flagrante com a decisão que efetivamente advém dele, para identificar os parâmetros que são utilizados no referido ato. A partir da identificação dos contornos lógicos, ou seja, das estruturas lógicas que compreendem o ato decisório da prisão em flagrante e sua homologação, conseguiremos, ao final, identificar as principais forças que impulsionam e fundamentam essas decisões (administrativa e judicial).

O objetivo da presente análise é verificar a (in)dispensabilidade do despacho ratificador nos procedimentos de lavratura de autos de

prisão em flagrante delito, explorando seu modelo lógico de decisão, com suas bases alinhadas aos princípios norteadores do próprio ato, que, em suma, devem estar atrelados aos institutos de proteção social previstos constitucionalmente.

2. A LÓGICA

A Lógica é o ramo da Filosofia que estuda as regras do bem pensar, do pensar correto, ou seja, é um instrumento do pensar (Gomes, 2015), pois, “somente ela pode indicar qual é o tipo de proposição, de raciocínio, de demonstração, de prova e de definição que uma determinada ciência deve usar” (Chauí, 2022, p. 357). Além disso, a lógica fornece a compreensão do que é um bom argumento e o que é um argumento enganoso, ou, em outras palavras, fornece “o estudo dos métodos e princípios usados para distinguir o raciocínio correto do incorreto” (Copi, 1981, p.19).

A lógica aristotélica (Russell, 2001, p. 13) constitui-se por um sistema lógico formal que tem como pontos centrais a Lei da Não Contradição e a Lei do Terceiro Excluído. A primeira afirma que nenhuma declaração pode ser verdadeira e falsa ao mesmo tempo, e a segunda afirma que qualquer declaração pode ser verdadeira ou falsa, sem uma terceira categoria (Abe, 2011). A lógica aristotélica é baseada em um sistema argumentativo que utiliza proposições que conduzem a uma conclusão, denominado silogismo.

Aristóteles descreve o silogismo como uma estrutura em que, ao fazer certas suposições, necessariamente resulta em algo distinto dessas suposições, devido à sua mera presença. Ele afirma que é por causa dessas suposições que a conclusão é alcançada e enfatiza que não há necessidade de qualquer termo adicional para tornar a conclusão necessária. Com esse histórico basilar da Lógica, denominado gênese da lógica formal, a ciência se desenvolveu e atingiu maiores acepções, demonstrações e preenchimentos teóricos. Por sua vez, a locução raciocínio lógico consubstanciou-se na definição de ser uma organização de raciocínios ou estruturação destes, permitindo chegar a uma conclusão ou resolver um problema.

Duas espécies de raciocínios lógicos se apresentam: (i) o raciocínio indutivo, que é empregado em diversos ramos das ciências humanas. A indução é uma espécie de raciocínio reconstrutivo que tem como foco explicar por que um fato ocorreu, partindo de um fato conhecido para supor um fato desconhecido (Abellán, 2010, p. 95); (ii) o raciocínio

dedutivo, que, a partir de duas premissas, retira uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada conclusão (Lakatos; Marconi, 1993).

Após estas considerações basilares sobre a Lógica, sua conceituação, seu surgimento e a estruturação básica do raciocínio lógico, passaremos a analisar a prisão em flagrante delito.

3. A PRISÃO EM FLAGRANTE E SUA LÓGICA

Em um determinado dia e horário, um fato ocorreu no mundo: uma pessoa executou uma ação que culminou em um resultado que lesionou um bem jurídico tutelado pelo ordenamento jurídico vigente no referido espaço/tempo. Logo após esse fato (ocorrência), a força policial capturou a pessoa que executou a referida ação, e esta foi conduzida a uma delegacia de polícia, onde foi lavrado o auto de prisão em flagrante delito.

A narrativa acima ocorre diariamente em toda a extensão territorial brasileira, sendo que essa concatenação de atos é amparada por uma lógica fático-jurídica, à qual iremos investigar.

A prisão em flagrante delito “é uma medida restritiva de liberdade, de natureza cautelar e caráter eminentemente administrativo, que não exige ordem escrita do juiz, porque o fato ocorre de inopino (art. 5º, inciso LXI da CF)” (Távora, 2011, p. 530). Essa natureza emergencial ocorre sob o pálio de proteção social, uma garantia de ordem com o cessar da conduta desviante, ou seja, pressupõe um abalo social, um descompasso que precisa ser remediado para não perpetuar-se no espaço/tempo.

Sob uma perspectiva mais ampla, a prisão em flagrante é uma das espécies de prisão provisória que “visa deter o indivíduo que cometeu uma infração penal, para assegurar a instrução probatória do crime, bem como para manter a ordem social diante desse atentado [...]” (Tourinho Filho, 2005, p. 595).

A estrutura lógica que compõe o ato de lavratura do auto de prisão em flagrante delito é baseada em uma sequência de raciocínio lógico, fundamentada nas seguintes premissas: (a) ocorrência fática no mundo; (b) previsão legal da ocorrência como crime; (c) captura/condução/prisão. Dessa forma, com base na lógica tradicional, temos a seguinte dedução: se houve um acontecimento fático e este está previsto na legislação penal, a lavratura do auto de flagrante delito ocorre se, e somente se, houver a captura/condução/prisão do agente.

O raciocínio lógico acima serve de base para a atuação institucional dos órgãos envolvidos nas atividades vinculadas. Todavia, há uma lógica de fundo que também merece destaque. Nos estudos do direito enquanto ciência, é comum termos o embasamento legal dos dispositivos normativos e, neste sentido, é prática o estabelecimento da natureza jurídica das normas.

Tem-se que o flagrante seria uma característica do delito, ou seja, o delito estaria “ardendo” ou “queimando” e, assim, estando sendo cometido ou acabando de ser cometido, autoriza-se a prisão do agente mesmo sem autorização judicial, em virtude da certeza visual do crime. Funciona, pois, como um mecanismo de autodefesa da sociedade (Lima, 2011, p. 177). Neste ponto, o auto de prisão em flagrante delito revela sua natureza de cautelaridade, sendo um ato administrativo que constitui uma espécie de prisão provisória.

Dessa forma, o fundamento lógico que sustenta as ações institucionais dos órgãos envolvidos na lavratura de um auto de prisão em flagrante delito advém de um raciocínio lógico baseado nas seguintes premissas: (a) deter o indivíduo para cessar a ação; (b) assegurar a instrução probatória; (c) manter a ordem diante desse atentado. Assim, temos que, quando houver a necessidade de deter o indivíduo que cometeu a ação típica, visando assegurar a colheita de elementos de prova e manter a ordem do desvio, o auto de prisão em flagrante delito é uma medida que se impõe.

Após construirmos as sequências lógicas que embasam a atuação estatal na lavratura do auto de prisão em flagrante delito, vamos estratificá-las para avançarmos no objeto do presente trabalho.

3.1. Fases da Prisão em Flagrante

No pálio de Sannini Neto (2016), para uma conceituação completa e realística (prática) da prisão em flagrante delito, é necessário dividi-la em fases, o que revelará sua lógica de formatação. Nesse sentido, as fases são as seguintes: (i) prisão-captura; (ii) condução coercitiva; (iii) audiência preliminar de apresentação de garantias; (iv) lavratura do auto de prisão em flagrante delito; (v) recolhimento ao cárcere; e (vi) comunicação ao juiz da prisão.

A fase (i) prisão-captura é a gênese do complexo instituto da prisão em flagrante. O Código de Processo Penal, em seu art. 301, estabelece que qualquer pessoa pode, com um caráter de cautelaridade e proteção social, prender ou deter quem for encontrado em flagrante delito. Trata-se

da detenção, o ato de cessar e interromper a perpetuação do ato, valendo-se de um imperativo lógico, qual seja, proteger um bem jurídico.

Há, neste ponto, quem discorde da denominação “prisão-captura” para o momento de interrupção da prática da infração penal, preferindo o termo “captura”, visto que “prisão” possui um sentido próprio.

A fase (ii) condução coercitiva é um desdobramento causal da primeira fase. Após o ato de deter o indivíduo e exercer sua captura, ele é deslocado fisicamente do local do evento, ou seja, do local onde foi detido, até uma delegacia de polícia. Assim, esse traslado físico é uma subdivisão da prisão em flagrante.

Da captura decorrerá como consequência a condução do suspeito ao delegado de polícia, sendo vedado qualquer norma que o substitua por um magistrado, haja vista adotarmos o sistema acusatório, e não o de juizado de instrução, que prevê o juiz investigador, variação de um sistema inquisitorial. Há precedente na Suprema Corte de declaração de inconstitucionalidade de norma que previa um juiz de instrução, que estava disposto no artigo 3º da revogada Lei 9.034/95, antiga lei do crime organizado, declarado inconstitucional na ADI 1.570, porque conferia poder de investigação criminal ao magistrado, portanto a audiência de custódia não poderá prever ato de investigação, ainda que sirva de anteparo para a análise da liberdade, por ser função incompatível com o sistema, restando forçoso concluir que, sendo o caso, caberá à norma prever na fase flagrancial regra mais clara sobre o poder de liberdade do delegado de polícia, consequência da democraticidade do sistema processual penal (Barbosa, 2019).

A fase (iii) é a audiência preliminar de apresentação de garantias, na qual os fatos relacionados às fases anteriores — prisão-captura e condução coercitiva — serão analisados pela autoridade policial.

É por meio dessa audiência que o delegado de polícia verifica se a prisão-captura do conduzido foi legal, se estavam presentes as hipóteses flagranciais do artigo 302, do CPP, se houve algum excesso por parte do responsável pela detenção e, sobretudo, se os fatos que lhe são apresentados constituem crime, devendo, para tanto, analisar todos institutos que repercutem na sua caracterização. Outrossim, esse é o momento do delegado de polícia, como primeiro garantidor da legalidade e da justiça, assegurar todos os direitos do preso, entre eles o de permanecer em silêncio, o de consultar-se com um advogado e o de comunicar sua prisão aos seus familiares ou outra pessoa por ele indicada (Sannini Neto, 2016).

A fase (iv) é a lavratura do auto de prisão em flagrante delito, que é a documentação burocrática prevista na legislação processual penal, na qual a autoridade policial materializa o ato da prisão. Esse documento possui uma forma prevista por lei e é o instrumento administrativo que legitima a próxima fase, que iremos tratar.

Esse conjunto de diligências e oitivas, repetimos, é o que poderá resultar ou não na prova do crime e nos indícios de autoria, que permitirá se concluir ou não por uma ordem de detenção pelo delegado, necessariamente após a etapa do registro e documentação desse ato complexo (Barbosa, 2019).

A fase (v) é o recolhimento ao cárcere. Embora seja uma fase da prisão em flagrante e um desdobramento da lavratura do auto de prisão, ela pode não ocorrer, pois, se a infração penal admitir fiança e esta for prestada, essa fase não será realizada. Todavia, é inegável que, após a documentação flagrancial, dois caminhos podem ser trilhados: o primeiro conduz a pessoa que foi presa em flagrante ao cárcere, e o segundo à sua liberdade já na unidade policial.

Por sua vez, o sistema penitenciário recebe a ordem de recolhimento do indivíduo ao cárcere sem questionar a legalidade da prisão, uma vez que se trata de uma ordem, cuja reanálise da decisão do delegado de polícia é competência exclusiva do Poder Judiciário. Portanto, a importância da última fase será discutida a seguir.

A fase (vi) é a comunicação ao juiz da prisão, que é a última das subdivisões da prisão em flagrante. Nesta fase, o procedimento administrativo lavrado é levado à apreciação judicial, devendo ocorrer dentro do prazo legal de 24 horas.

O artigo 306 do Código de Processo Penal estabelece que a prisão de qualquer pessoa, bem como o local onde ela se encontra, deve ser comunicada imediatamente ao juiz competente, ao Ministério Público e também à família do preso ou à pessoa por ele indicada, promovendo a publicização do ato administrativo. Trata-se, na verdade, de uma fonte de garantias, ou seja, uma possibilidade de amplo controle do ato administrativo.

Por outro lado, é através deste encaminhamento que se inicia o exame de legalidade pelo juiz competente, conforme será detalhado no decorrer deste artigo.

Agora, após percorrermos as fases que compõem a prisão em flagrante delito, temos uma fase judicial na qual o juiz analisará o ato como um todo, realizando a homologação judicial do ato.

4. DA DECISÃO DE PRISÃO EM FLAGRANTE

A delegacia de polícia apresenta diversos contornos, funcionando como um prisma multifacetado. Geralmente, os textos e pesquisas focam

na natureza administrativa e jurídica do ato, havendo, de forma quase completa, um distanciamento dos aspectos lógicos que o envolvem.

Como mencionado anteriormente, nas fases da prisão em flagrante relacionadas à autoridade policial, temos um processo decisório que estabelece, em primeira instância, um processo lógico de dedução para chegar a uma conclusão sobre o seguinte problema-lógico: prender ou não prender determinado indivíduo?

A autoridade policial, em um primeiro momento, e o juiz, em um segundo momento durante a homologação, baseiam seus julgamentos e decisões sobre a lavratura do ato e sua conformidade em estruturas narrativas, termos, autos e requisições. Esses elementos associativos produzem uma linha de cognição que possibilita a tomada de decisão.

O mecanismo que ocasiona esses eventos mentais é conhecido há muito tempo: trata-se da associação de ideias. Todos sabendo por experiência que as ideias se sucedem em nossa mente consciente de um modo razoavelmente ordenado. Os filósofos britânicos dos séculos XVII e XVIII investigaram as regras que explicam tais sequências. Em *Investigação sobre o entendimento humano*, publicada em 1748, o filósofo escocês David Hume reduziu os princípios de associação a três: semelhança, contiguidade de tempo e lugar e causalidade. Nosso conceito de associação mudou radicalmente desde o tempo de Hume, mas seus três princípios continuam a fornecer um bom ponto de partida (Kahneman, 2012, p. 68).

Quando um fato é apresentado a uma autoridade policial, ele é inicialmente recebido de forma informal, por meio de uma entrevista na qual a narrativa do condutor é relatada. Durante essa entrevista, os envolvidos são ouvidos e, em uma cadeia lógica de diversos caminhos associativos, a narrativa é avaliada, testada e confrontada entre os entrevistados. Não é por acaso que o termo mais utilizado para descrever esse momento pelas autoridades policiais é “contradição”, ou seja, a divergência na lógica da narrativa.

Em outras palavras, a entrevista, que é uma conversa preliminar, é depois formalizada em um documento físico (burocrático), o qual é então apresentado para homologação judicial. Nesse ponto, verifica-se que a decisão flagrantial é, de fato, baseada em narrativas lógicas.

Concluindo, a decisão de prender ou não um indivíduo é tomada após a coleta de narrativas lógicas pela autoridade policial. Assim, o raciocínio lógico utilizado para a subsunção típica e para a individualização das condutas deve ser formalmente documentado. Caso contrário, pode não ser devidamente apreciado durante a homologação, o que influencia na regularidade dos procedimentos e na eficácia da justiça.

5. DA NECESSIDADE DE SE FUNDAMENTAR A DECISÃO DE PRISÃO EM FLAGRANTE DELITO

Tem-se que a autoridade policial é a primeira responsável por garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. Sua atuação deve assegurar que inocentes não tenham suas liberdades tolhidas e, ao mesmo tempo, garantir direitos aos que venham a ser recolhidos ao cárcere.

Quanto à apresentação dos fatos à autoridade policial, temos:

[...] a Autoridade Policial deve realizar um juízo de tipicidade sobre os fatos e, se resultar das respostas fundada a suspeita contra o conduzido, a autoridade mandará recolhê-lo à prisão (art. 304, § 1.º, CPP).

No denominado despacho ratificador, deverá o Delegado de Polícia justificar a prisão do autor, descrevendo em qual hipótese de flagrante do art. 302, CPP, se amolda, bem como elencar as diligências necessárias para a conclusão do inquérito policial. (Lépore; Brene, 2013, p. 132)

Desta forma, o delegado de polícia “não pode agir como verdadeiro protótipo da robótica, conferindo automaticidade a toda situação aparentemente flagrancial que lhe é apresentada, que pode ou não efetivamente caracterizar a prisão em flagrante delito” (Junior, 2017).

Neste mesmo sentido, temos:

[...] conforme o auto de prisão em flagrante desenvolve-se, com a colheita formal dos depoimentos, observase a Autoridade Policial que a pessoa presa não é aparentemente culpada. Afastada a autoria, tendo sido constatado o erro, não recolhe o sujeito, determinando sua soltura. É a excepcional hipótese de se admitir que Autoridade Policial relaxe a prisão. (Nucci, 2021, p. 600)

Conforme apontado anteriormente, estamos em uma situação em que um agente público decide administrativamente sobre a prisão ou não de alguém. Esse ato será posteriormente remetido ao poder judiciário para homologação, mas já gera efeitos desde sua confecção.

A questão central do presente trabalho não é apenas a realização do ato de lavrar a prisão em flagrante delito, mas sim o despacho ratificador, ou decisão ratificadora, que, na prática, frequentemente não é confeccionado. Em suma, o cidadão pode estar preso sem saber quais foram os argumentos utilizados pela autoridade policial para justificar sua restrição de liberdade, ainda que de forma precária.

A Lei 12.830, de 20 de junho de 2013, dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. O referido diploma legal estabelece expressamente, em seu §6º, que o indiciamento é um ato

privativo do delegado de polícia, e deve ser fundamentado, realizado mediante análise técnico-jurídica do fato, indicando a autoria, a materialidade e suas circunstâncias.

Neste ponto:

O Delegado de Polícia é aquele que tem o primeiro contato com o crime e que, portanto, apresenta as melhores condições para efetivar a investigação. Temos de enxergar a figura da autoridade policial como a de um juiz da fase préprocessual. O Delegado é um sujeito imparcial e que deve atuar como um garantidor dos direitos fundamentais dos sujeitos passivos da investigação. (Sannini Neto, 2009)

Por outro prisma, fundamentar a decisão de prisão em flagrante vai além do aspecto formalístico do ato, pois envolve uma visão garantista, assegurando que o indivíduo preso tenha total ciência das razões levadas a cabo pela administração pública para sua prisão e privação de liberdade. Em outras palavras, o cidadão não deve ser informado apenas sobre qual a tipificação legal foi utilizada pelo delegado de polícia para ratificar a prisão, mas também sobre a argumentação lógica que ele seguiu para decidir pela prisão em flagrante. Neste sentido, temos:

Após um conjunto de inúmeras diligências iminentes à função investigativa exclusiva de polícia judiciária, o delegado irá decidir pela conversão da captura em detenção, mediante decisão fundamentada, com emissão de nota de culpa de eficácia mandamental, cuja fase posterior é o encaminhamento do detido ao cárcere, conforme artigo 304, parágrafo 1º c/c 306, parágrafo 2º, do CPP, bem como decidir pela liberdade provisória com ou sem fiança (322 e 325, CPP), conceder liberdade plena equivalente ao livrar-se solto (304, parágrafo 1º do CPP), previsto no artigo 69, parágrafo único da Lei 9.099/95, artigo 48, parágrafo 2º da Lei 11.343/06 e artigo 301 da Lei 9.503/97. (Barbosa, 2019)

Outro ponto de análise é que, no ano de 2019, através da Lei 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, o artigo 311 do Código de Processo Penal passou a vigorar no sentido de que o magistrado não pode converter a prisão em flagrante em preventiva sem um pedido prévio. Em outras palavras, não pode agir de ofício. O mesmo comando normativo informa que o referido pedido prévio pode ser realizado, durante a investigação, pela autoridade policial ou pelo Ministério Público.

Após o advento da Lei nº 13.964/2019, não é mais possível a conversão da prisão em flagrante em preventiva sem provocação por parte ou da autoridade policial, do querelante, do assistente, ou do Ministério Público, mesmo nas situações em que não ocorre audiência de custódia. STJ. 3ª Seção. RHC 131.263, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 24/02/2021 (Info 686)

Conforme explanado acima, a decisão ratificadora ganhou contornos ainda mais concretos de indispensabilidade, sendo alçada como um dos únicos dois vetores possíveis para que se tenha decretada uma prisão preventiva.

Por fim, o ato da lavratura do auto de prisão em flagrante é enviado ao juízo criminal para uma decisão judicial, a qual é chamada de decisão homologatória do auto de prisão em flagrante delito. Analisando as formalidades do ato, sem adentrar no mérito, o juiz homologa ou não a lavratura do procedimento administrativo. Desta forma, consubstancia-se, mais uma vez, a necessidade de que a condução lógica que levou à conclusão da decisão da autoridade policial seja minimamente formalizada.

O ato de homologar a regularidade ou não de um auto de prisão em flagrante informa que um juiz ou juíza examinou o auto lavrado e entendeu que preenche os requisitos formais de sua elaboração.

O exercício da defesa do eventual indivíduo preso já teve início, sendo que a narrativa lógica que assegura a decisão da autoridade policial deve ser minimamente formalizada, ou seja, os argumentos devem ser elencados para que, inclusive, sejam objetos de complementações investigativas.

A ampla defesa é um dos maiores princípios constitucionais do processo penal, assegurando um total acesso sobre a acusação para que se tenha um pleno contraditório. Desta forma, mesmo que estejamos diante de um ato praticado no nascedouro de uma investigação (que se inicia por auto de prisão em flagrante ou por portaria), temos uma constrição de liberdade de locomoção. Sendo assim, a argumentação lógica que a autoridade policial utilizou para formar seu entendimento técnico-jurídico deve ser exposta para a efetivação dos direitos, sobretudo da ampla defesa, do indivíduo preso em flagrante delito.

A Constituição Federal trata do princípio da ampla defesa em seu Título II, Capítulo I, no rol dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, in verbis:

Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa (grifo nosso), com os meios e recursos a ela inerentes.

Sobre a ampla defesa, temos:

Por ampla defesa deve-se entender o asseguramento que é feito ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade. É por isso que ela assume múltiplas direções, ora se traduzindo na inquirição de testemunhas, ora na designação de um defensor dativo, não importando, assim, as diversas modalidades, em um primeiro momento. (Bastos, 2002, p. 387)

Desta forma, o despacho ratificador não deve apenas indicar a tipificação legal pela qual a autoridade policial atribuiu, em sede precária, a autoria de um determinado fato criminoso a um indivíduo. Em tese, essa função seria da nota de culpa, um dos documentos lavrados na produção do auto de prisão em flagrante delito.

A nota de culpa é o documento que informa ao indivíduo preso os motivos de sua prisão, o nome do condutor e das testemunhas. Deve ser assinada pela autoridade policial e entregue ao preso mediante recibo, no prazo de vinte e quatro horas a partir da efetivação da prisão, conforme prevê o artigo 306, §2º, do Código de Processo Penal. Se a nota de culpa já possui essa função essencial, qual seria a razão de existir o despacho ratificador, se não para demonstrar a argumentação técnico-jurídica? Caso contrário, haveria duas peças com a mesma finalidade.

No tocante à lógica das decisões, a linguagem é um processo cultural de objetivação, e “para que exista lógica jurídica é indispensável que exista a linguagem, pois com a linguagem são postas significações” (Vilanova, 2005, p. 27). A linguagem, no caso da lavratura de um auto, se transmite por meio da escrita, permitindo entender que “onde há significações, há logicidade” (Vilanova, 2005, p. 32).

Assim, conforme já mencionado, o despacho ratificador — ou decisão de prisão — é um documento crucial no auto de prisão em flagrante delito. Contudo, às vezes não é elaborado nas unidades policiais, apesar de sua extrema importância constitucional e processual. Vejamos, por exemplo, julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que apontam eventuais irregularidades relacionadas a este ponto específico do nosso estudo:

EMENTA: HABEAS CORPUS - TRÁFICO DE DROGAS - IRREGULARIDADE NO DESPACHO RATIFICADOR - CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO COMPROVADO - OBSERVÂNCIA AO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART.

EMENTA: HABEAS CORPUS - ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA E PORTE

ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO - TRANCAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL - IMPOSSIBILIDADE - ATIPICIDADE DA CONDUTA NÃO CONSTATADA DE PLANO - AUSÊNCIA DE ATOS EXECUTÓRIOS EM RELAÇÃO AO CRIME DE ROUBO - INAPLICABILIDADE - FLAGRANTE RATIFICADO EM RELAÇÃO A DELITOS DISTINTOS - INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA E NEGATIVA DE AUTORIA - IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA - DESPACHO RATIFICADOR APÓCRIFO - IRREGULARIDADE SANADA - CONVERSÃO DA PRISÃO EM FLAGRANTE EM PREVENTIVA POR ATO DE OFÍCIO - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE - PRISÃO PREVENTIVA - REVOGAÇÃO - POSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ARTIGO 312 DO CPP - IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO - NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO - EXTENSÃO DE EFEITOS AO CORRÉU - INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO ACERCA DA IDENTIDADE FÁTICO-JURÍDICA. - Há que se afastar a tese de trancamento do inquérito policial por atipicidade da conduta se esta não for constatada de plano na via estreita do writ. - A incontestada participação da Autoridade Policial na prisão em flagrante do autuado elide eventual irregularidade decorrente do fato de estar o despacho ratificador apócrifo, mormente quando houver posterior subscrição do documento pelo Delegado de Polícia. - Alegações de teor meritório, como a negativa de autoria, requerem aprofundada apreciação de prova e são vedadas na via estreita do writ. - Nos termos do art. 310, II do CPP, ao receber o auto de prisão em flagrante, a Autoridade Judicial, mediante decisão fundamentada, deve converter a custódia em preventiva se constatar a presença dos requisitos insculpidos no art. 312 do CPP, não padecendo de nulidade a inexistência de prévio requerimento ministerial. - A prisão preventiva possui natureza excepcional e subsidiária, de modo que sua aplicação pressupõe a presença dos requisitos do art. 312 do CPP, devidamente fundamentada nas circunstâncias do caso concreto e nas condições pessoais do acusado. - Uma vez constatada a suficiência e adequação de medidas cautelares diversas da prisão para resguardar a ordem pública, há que ser revogada a medida excepcional da prisão preventiva. - Não há que se falar em extensão de efeitos do presente habeas corpus ao coinvestigado se não demonstrada a paridade fático-jurídica da situação do paciente em relação àquele. (TJMG - Habeas Corpus Criminal 1.0000.19.169461-1/000, Relator(a): Des.(a) Glauco Fernandes, 4ª CÂMARA CRIMINAL, julgamento em 22/01/2020, publicação da súmula em 23/01/2020)

EMENTA: HABEAS CORPUS - TRÁFICO DE DROGAS - IRREGULARIDADE NO DESPACHO RATIFICADOR - CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO COMPROVADO - OBSERVÂNCIA AO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 304 DO CPP - NEGATIVA DE AUTORIA - IMPROPRIEDADE DA VIA - REVOGAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA - POSSIBILIDADE - PRIMARIEDADE - APREENSÃO DE 63,27G DE MACONHA - MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO - SUFICIÊNCIA E ADEQUAÇÃO. 1. A lavratura do Auto de Prisão em Flagrante Delito com o consequente Despacho Ratificador, em observância às formalidades legais previstas no art. 304 do CPP, afasta a alegação de ilegalidade da Prisão.

2. A negativa de autoria, por demandar dilação probatória, é incompatível com os limites estreitos do Habeas Corpus.
3. As medidas cautelares diversas da prisão (art. 319 do CPP) se mostram suficientes para a garantia da ordem pública, considerando-se a Primariedade e que a reprovabilidade da conduta não ultrapassa a ínsita ao Crime de Tráfico de Drogas, haja vista a apreensão de 63,27g de maconha, em observância à excepcionalidade da Segregação Cautelar. (TJMG - Habeas Corpus Criminal 1.0000.23.102052-0/000, Relator(a): Des.(a) Octavio Augusto De Nigris Boccalini, 3ª CÂMARA CRIMINAL, julgamento em 16/05/2023, publicação da súmula em 18/05/2023)

Ingressamos no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça e realizamos a pesquisa de decisões do referido órgão que contenham a expressão “despacho ratificador”, sendo que encontramos o montante de 221 decisões monocráticas contendo a referida expressão.

Este levantamento das decisões do Superior Tribunal de Justiça que mencionam o “despacho ratificador” reforça a relevância desse documento no sistema jurídico, apesar de não poder afirmar diretamente a natureza ou conteúdo específico dessas decisões apenas com base na expressão encontrada, verifica-se a importância do despacho ratificador no contexto jurídico pode ser vista sob diversas perspectivas: (i) relevância processual: a menção frequente do despacho ratificador em decisões indica que ele é um elemento crítico para a análise das prisões em flagrante. Isso sugere que a fundamentação e a regularidade desse despacho têm implicações significativas para a validade e a legalidade das ações subsequentes no processo penal; (ii) garantias processuais: a necessidade de um despacho ratificador detalhado pode ser vista como uma salvaguarda das garantias processuais, assegurando que a decisão de privar alguém de sua liberdade seja fundamentada e revisada de maneira adequada. Isso é essencial para garantir a conformidade com os direitos fundamentais e para evitar abusos de poder. (iii) implicações práticas: A alta quantidade de decisões que mencionam o despacho ratificador sugere que há um reconhecimento contínuo da sua importância prática e teórica. Pode indicar que, na prática, os tribunais frequentemente revisitam a questão da fundamentação do despacho ratificador para assegurar a legalidade e a justiça no tratamento dos casos de prisão em flagrante.

A discussão em torno da necessidade de uma argumentação lógica e fundamentada no despacho ratificador sublinha a importância de garantir que as decisões sejam claras, justificadas e respeitem os direitos constitucionais dos indivíduos. Esse processo ajuda a manter a integridade do sistema de justiça penal e assegura que as ações das autoridades sejam realizadas de acordo com os princípios legais e éticos estabelecidos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, o que se desenhou no processo de construção do presente artigo foi, a bem da verdade, uma necessária junção entre o raciocínio lógico realizado pelo delegado de polícia quando da decisão/despacho administrativo de prisão ou não prisão de um indivíduo levado até sua.

Em primeiro momento traçamos a base do estudo da Lógica, evoluindo quanto às estruturas do raciocínio lógico e do raciocínio dedutivo, para estabelecer o alicerce da nossa proposição.

Em segundo momento, relacionamos a Lógica com a prisão em flagrante delito, estabelecendo os liames que conectam referidos predicados. Neste íterim, discorreremos sobre as fases concatenadas que didaticamente compõem a prisão em flagrante delito de um indivíduo,

Em terceiro momento, chegamos ao problema da pesquisa, sobre o estudo da necessidade de se fundamentar, utilizando os pressupostos lógicos, o ato decisório administrativo de se levar uma pessoa ao cárcere.

Em caráter derradeiro, o que se propõe é que a costumeira práxis de não termos no ato decisório do delegado de polícia sobre a prisão ou não de um indivíduo, foge completamente da lógica técnico-jurídica do próprio ato, sendo, assim, ato extremamente importante para o pleno exercício do cidadão privado de sua liberdade, pois somente através dele o referido cidadão terá, não só a indicação de qual crime sustenta a sua prisão, mas também, sob quais argumentos lógicos sustentam a indicação de autoria à sua pessoa.

Desta forma, quanto ao problema de pesquisa no tocante à necessidade ou não de um despacho ratificador que exponha os fundamentos lógicos de consunção delitiva entre uma ação/omissão e o texto da lei penal, entendemos, mediante o levantamento teórico-bibliográfico do presente artigo, que toda decisão de ratificação de uma prisão em flagrante deve ser fundamentada em pressupostos lógicos.

7. REFERÊNCIAS

ABE, Jair Minoro. **Aspectos de Lógica e Teoria da Ciência** / Jair Minoro Abe. -- São Paulo, 2011. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2011.

ABELLÁN, Marina Gascón. **Los hechos en El derecho**. 3 ed. Madrid: Marcial Pons, 2010.

ARISTÓTELES. **Órganon**. 1ª edição. Bauru: Edipro, 2005.

BARBOSA, Ruchester Marreiros. **A captura, a detenção e a prisão possuem conceitos e funções distintas**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/academia-policia-captura-detencao-prisao-possuem-conceitos-funcoes-distintas>. Acesso em: 20 mar. 2022

BARBOSA, Ruchester Marreiros. **Decisão de flagrante pelo delegado de polícia tem natureza cautelar**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-30/academia-policia-decisao-flagrante-delegado-policia-natureza-cautelar>. Acesso em: 20 mar. 2022

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

CHAUÍ, M. **Introdução à História da Filosofia 1**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

COPI, I. M. **Introdução à lógica**. [S.l.]: Mestre Jou, 1981.

GOMES, Edvan Barreira. **Proposta de abordagem do ensino do raciocínio lógico no ensino médio**. Palmas, 2015.

JUNIOR, Joaquim Leitão. **Afinal, o delegado de polícia pode ou não deixar de lavar auto de prisão em flagrante delito?**. Disponível em: <https://joaquimleitaojunior.jusbrasil.com.br/artigos/398829257/afinal-o-delegado-de-policia-pode-ou-nao-deixar-de-lavrar-auto-de-prisao-em-flagrante-delito>. Acesso em: 20 mar. 2022.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LÉPORE, Paulo; BRENE, Cleyson. **Manual do delegado de polícia civil**. Salvador: Juspodivm, 2013.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Nova prisão cautelar**: doutrina, jurisprudência e prática. Niterói: Impetus, 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 9. Ed. Rev., atual. E ampl. São Paulo: RT, 2012.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2005

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

RUSSELL, B. **História do pensamento ocidental**: a aventura dos pré-socráticos a Wittgenstein. Trad. de Laura Alves e Aurélio Rebello. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

SANNINI NETO, Francisco. **As 6 fases da prisão em flagrante** (2016) Disponível em <https://canalcienciascriminais.com.br/as-6-fases-da-prisao-em-flagrante>. Acesso em 15 dez. 2021.

SANNINI NETO, Francisco. **A importância do inquérito policial para um Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1072419/a-importancia-do-inquerito-policial-para-um-estado-democratico-de-direito-francisco-sannini-neto#:~:text=A%20investiga%C3%A7%C3%A3o%20preliminar%20tem%20o,at%C3%A9%20a%20fase%20do%20processo>. Acesso em: 20 mar. 2022.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. Terceira edição. São Paulo: Noeses.

Data da submissão: 16/06/2022

Data da aprovação: 28/06/2024

7 – Avaliação da Criminalidade em Belém do Pará

Assessment of Crime in Belém-Pará-Brazil

Hugo Alexandre Santos Regateiro⁷⁸

Joyce Gama Souza⁷⁹

Edson Ramos⁸⁰

RESUMO

Introdução: Nos últimos anos, no Brasil, observou-se o aumento significativo da criminalidade e da violência, tornando-se importante o estudo da segurança pública no âmbito acadêmico e político, visto que se trata de um fenômeno que se reflete no comportamento social do indivíduo. **Objetivo:** compreender como se dá a distribuição da criminalidade no município de Belém-Pará, nos anos de 2017 a 2019. **Metodologia:** É um estudo quantitativo exploratório realizado nos bairros de Belém- Pará, utilizando-se os dados referentes à quantidade de registros de Boletins de Ocorrência Policial dos crimes de (i) furto; (ii) roubo; (iii) homicídio; (iv) latrocínio e (v) lesão corporal seguida de morte, bem como características populacionais e territoriais. Para mensurar a criminalidade de cada bairro, utilizou-se o Índice de Criminalidade Média Bayesiana Duplamente Ponderada Padronizada para bairros representados por meio da distribuição espacial dos níveis de criminalidade em Belém-Pará. **Resultados:** Verificou-se que a maioria dos bairros de Belém apresentou, no período estudado, uma baixa de criminalidade. No entanto, sete bairros se destacaram com altos índices. **Conclusão:** Dessa forma, foi possível identificar como se deu a distribuição da criminalidade no município de Belém e espera-se que a metodologia empregada e os resultados obtidos possam colaborar com o desenvolvimento de estratégias eficientes no combate à criminalidade

⁷⁸ Hugo Alexandre Santos Regateiro é Professor estatutário da Política Militar do Pará e Professor convidado do Instituto de Ensino de Segurança do Pará. Possui graduação em Formação de Oficiais da Polícia Militar do Para pelo Instituto de Ensino de Segurança do Pará e em Administração de Empresas pela Universidade da Amazônia.

⁷⁹ Joyce Gama Souza é graduada em enfermagem pela UFPA e graduanda em Educação Física pela UEPA.

⁸⁰ Edson Ramos é Mestre em Estatística pela UFPE e Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC. É graduado em Estatística pela UFPA. É Professor do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública da UFPA e Professor colaborador da Universidade de Cabo Verde no mestrado de Segurança Pública. É Conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

pelos órgãos de segurança pública nos bairros que apresentaram os maiores índices de criminalidade.

Palavras-chave: violência; segurança pública; crimes; índices de criminalidade; quantitativo.

ABSTRACT

Introduction: In recent years in Brazil, a significant increase in crime and violence has been observed, making it important to study public safety in the academic and political spheres, since it is a phenomenon that is reflected in the individual's social behavior. **Objective:** In this context, it is aimed to understand how the distribution of crime occurs in the municipality of Belém-Pará, in the years 2017 to 2019. **Methodology:** This is a quantitative exploratory study carried out in the neighborhoods of Belém-Pará, using data regarding the number of police reports of the crimes of (i) theft; (ii) robbery; (iii) homicide; (iv) robbery and (v) bodily injury followed by death, as well as population and territorial characteristics. To measure crime in each neighborhood, we used the Bayesian Average Bayesian Double Weighted Standardized Crime Index for Neighborhoods represented by the spatial distribution of crime levels in the neighborhoods of Belém-Pará. **Results:** It was found that most neighborhoods in Belém presented, during the period studied, low crime levels. However, seven neighborhoods stood out with high indexes. **Conclusion:** It is hoped that the methodology employed and the results obtained can contribute to the development of efficient strategies in the fight against criminality by the public security agencies in the neighborhoods that presented the highest levels of criminality.

Keywords: violence; public security; crimes; crimes indexes; quantitative.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a criminalidade e a violência alcançaram números expressivos nas cidades brasileiras, implicando na transformação comportamental da população. Essa realidade, segundo Villaça (2003) está diretamente relacionada a algumas variáveis como falta de controle das taxas de natalidade, desigualdades sociais, ausência estatal e intensificação do processo de urbanização dos municípios, principalmente das capitais estaduais, intensificando o crescimento populacional e, consequentemente, o processo de periferização.

A violência urbana está intrinsecamente ligada à realidade de milhares de pessoas pelo mundo, pois, o medo de ser assaltado, agredido

ou até morto ao sair de casa é algo que faz parte da rotina dos moradores de muitas cidades (Martins, 2013). A desigualdade social, a falta de estrutura nas cidades como escolas, hospitais e moradias, somadas à carência de oportunidades de emprego e à ineficiência do estado no combate à criminalidade são fatores que contribuem com a perpetuação deste problema (Kleinschmitt *et al.*, 2011). Nesse cenário, crimes como furto, roubo, homicídio, latrocínio e lesão corporal passaram a fazer parte da vida cotidiana, principalmente dos grandes centros urbanos (Izumino; Neme, 2002).

No contexto específico, o município de Belém, capital paraense, teve o seu processo de urbanização acelerado, observado a partir de 1960, por meio da construção da rodovia Belém- Brasília, intensificando a migração inter-regional, principalmente para a capital do estado (Andrade, 2019). A partir disso, observou-se a expansão urbana acelerada do município de Belém na década de 1970, intensificando o processo de favelização e, conseqüentemente, apresentando altos índices de violência e criminalidade (Freire *et al.*, 2018).

Segundo estudos realizados, os números da violência urbana e das condições sociais contribuem para que o Brasil se destaque no ranking entre os países mais violentos do mundo (Ribeiro; Ramos, 2019). De acordo com o Atlas da Violência 2018 (IPEA, 2018a), na última década, 533 mil pessoas foram vítimas de homicídios no Brasil, representando uma taxa de 30,3 mortes por 100.000 habitantes, das quais, verificou-se que, a nível regional, as maiores taxas de homicídios procedem das regiões Norte e Nordeste do Brasil (IPEA-FBSP, 2018). No contexto de Belém, no ano de 2016, a capital paraense foi considerada a mais violenta do país, apresentando uma taxa de 77 homicídios por 100 mil habitantes (IPEA-FBSP, 2018). Ainda no ano de 2016, segundo um estudo realizado sobre as 50 cidades mais violentas do mundo, Belém foi considerada a 10^a cidade mais perigosa, apresentando uma taxa de 71,38 homicídios por 100 mil habitantes (México, 2017).

Diante do que foi exposto, o artigo justifica-se pela necessidade de compreender como se dá a distribuição da criminalidade no município de Belém-Pará, possibilitando, assim, estabelecer indicadores de violência que levam em consideração o tamanho populacional, características territoriais e a penalização do crime, o que poderá servir de contribuição aos gestores dos sistemas de segurança paraense no desenvolvimento de estratégias que objetivem minimizar as ocorrências dos crimes abordados neste estudo. Nessa perspectiva, o objetivo do estudo é compreender

como se dá a distribuição da criminalidade no município de Belém-Pará, nos anos de 2017 a 2019.

2. VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CAPITAL PARAENSE

Na última década a violência e a criminalidade nas capitais brasileiras tornaram-se temas preocupantes devido à acentuação dos índices apresentados. Neste cenário, o município de Belém do Pará apresentou taxas elevadíssimas de criminalidade, produzindo modificações espaciais e comportamentais na população belenense (Freire *et al.*, 2018). Nessa perspectiva, para compreender os fatores preponderantes à criminalidade na capital paraense é necessário conhecer o seu processo de urbanização e suas características, o qual segundo Villaça (2003) está diretamente ligado à criminalidade.

O processo de urbanização dos municípios brasileiros, com o avanço do capitalismo financeiro, promoveu o êxodo rural em massa de habitantes que passaram a viver nos grandes centros de produção, os quais abrigavam maior oferta de emprego e renda, forçando as cidades em expansão a realizarem uma urbanização não planejada e consequentemente, aumentaram-se os problemas já existentes relacionados à infraestrutura básica das cidades (Menezes, 2000). Dessa forma, a população brasileira, antes predominantemente rural, passou a residir nos centros urbanos a partir de 1950, aumentando o contingente populacional de 19 para 138 milhões de habitantes (Brito; Souza, 2005) e posteriormente, segundo o IBGE (2010), no ano de 2010, o contingente populacional urbano atingiu a marca de 84,4% da população.

Nesse cenário de expansão industrial e comercial no Brasil, o município de Belém também passou por diversas modificações econômicas, destacando-se como imprescindível ao processo de urbanização da capital paraense a construção da rodovia Belém-Brasília com o objetivo de integrar a Amazônia à nova capital do país, produzindo assim, o processo de migração interna (Andrade, 2019). Dessa forma, a construção da rodovia possibilitou a expansão urbana do município de Belém e, posteriormente, nos municípios de Ananindeua, Marituba e Benevides (Freire *et al.*, 2018). Contudo, em 1970, com a chegada de imigrantes de outras regiões brasileiras e do interior do Pará, os problemas estruturais do município se agravaram, dando início ao processo de ocupação de espaços impróprios para moradia, consideradas áreas de “baixada”, acelerando, portanto, o processo de favelização ou periferação do município (Freire *et al.*, 2018).

Nesse contexto de urbanização e expansão territorial, Chagas (2014) relaciona o aumento da criminalidade e da violência à pobreza, favelização e exclusão social, isto é, onde as ações do estado mostram-se ineficientes ou ausentes, corroborando com as informações citadas por Foucault (2011) e Raffestin (1999), os quais sinalizam que nas áreas periféricas o estado se mantém ausente ou prestando de maneira pífia serviços essenciais à população como educação, saneamento e segurança pública.

Por outro lado, a criminalidade e a violência não podem ser vistas como fenômenos exclusivos aos bairros periféricos do estado. Nesse sentido, Chagas (2014) afirma que houve uma expansão da criminalidade dos bairros periféricos para os bairros elitizados, uma vez que, as organizações criminosas gerenciam os espaços “abandonados” pelo estado, passando seus integrantes, os socialmente excluídos, a difundirem a criminalidade nas demais regiões, principalmente as elitizadas, as quais concentram os maiores serviços de infraestrutura e renda e, conseqüentemente, tornam-se mais atrativas às ações criminosas.

No contexto específico o município de Belém, no ano de 2017, foram registradas 42.065 ocorrências de Furto, o qual está previsto no Artigo 155 do Código Penal Brasileiro como a subtração de coisa alheia móvel para si ou para outrem (PARÁ, 2020a). Quanto ao crime de Roubo, previsto no Artigo 157 como a subtração para si ou para outrem de coisa móvel alheia a partir de grave ameaça ou violência à pessoa, o Município de Belém registrou no ano de 2017, 56.169 ocorrências (Pará, 2020b). Em relação ao crime de homicídio, previsto no Artigo 121 do Código Penal como matar alguém, houve 877 registros no município de Belém no ano de 2017 (Pará, 2020c). Para o crime latrocínio, previsto no Artigo 157, § 3º, tratando-se de uma qualificadora do crime de roubo, aumentando a pena quando se tem o resultado morte, houve 52 registros no Município de Belém no ano de 2017 (Pará, 2020d). Ainda no ano de 2017, a capital paraense registrou 15 ocorrências de crimes de lesão corporal seguida de morte, o qual está previsto no Artigo 129, § 3º do Código Penal Brasileiro, isto é, ofender a integridade física de alguém, tendo como resultado a morte (Pará, 2020e).

Diante do exposto, observa-se que a criminalidade se apresenta de diversas formas de acordo com o espaço e o tempo. Portanto, é necessário obter indicadores que possibilitem a compreensão espacial da

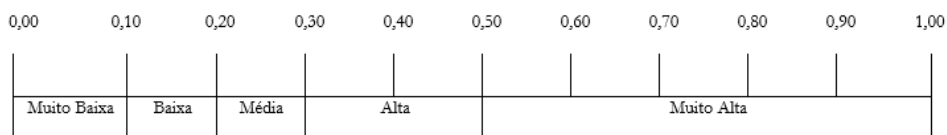
criminalidade nos bairros da capital paraense. Dessa forma, é possível fornecer informações aos órgãos de segurança pública do estado, possibilitando a formulação de estratégias eficientes no combate à criminalidade no Município de Belém.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

É um estudo quantitativo exploratório realizado nos bairros de Belém, Estado do Pará, o qual está localizado na região norte do país, demarcando uma área de 1.059,466 km² e uma população de aproximadamente 1.452.275 habitantes no ano de 2017 (IBGE, 2018). Os dados referentes à quantidade de registros de Boletim de Ocorrência Policial (B.O.P.) dos crimes de: (i) furto; (ii) roubo; (iii) homicídio; (iv) latrocínio e (v) lesão corporal seguida de morte, ocorridos nos bairros de Belém-Pará, nos anos de 2017, 2018 e 2019, foram extraídos do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP) e disponibilizados por meio da Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (SIAC). A coleta dos dados populacionais, necessários à determinação dos indicadores de criminalidade para cada bairro do Município de Belém-Pará, foi realizada a partir das informações disponibilizadas pelo IBGE (2018).

Para análise inicial, aplicou-se a técnica estatística Análise Exploratória de Dados (AED), a qual permite compreender o fenômeno estudado e relacionar variáveis (Marconi; Lakatos, 2003) e, também, visualizá-los por meio de gráficos, tabelas e medidas de síntese (Bussab; Moretin, 2017). Para obter um indicador de criminalidade por bairro de Belém-Pará, para cada um dos crimes do estudo, utilizou-se a Taxa de Criminalidade Violenta Média Bayesiana Ponderada Padronizada para Bairro (TCMBPPB) (Regateiro *et al.*, 2021), cujos escores (valores resultantes para cada crime e bairro) são avaliados conforme Figura 1. Para mensurar a criminalidade de cada bairro de Belém-Pará, fez-se uso do Índice de Criminalidade Média Bayesiana Duplamente Ponderada Padronizada por Bairro (ICMBDPPB) (Regateiro *et al.*, 2021). A partir dos escores obtidos a avaliação da criminalidade de cada bairro é feita da seguinte forma: 0 a 0,10 – Criminalidade Muito Baixa; 0,11 a 0,20 – Criminalidade Baixa; 0,21 a 30 – Criminalidade Média; 0,31 a 0,50 – Criminalidade Alta; 0,51 a 1,00 Criminalidade Muito Alta (Figura 1).

Figura 1 – Escala de avaliação da taxa de criminalidade média bayesiana ponderada padronizada por crime e bairro e do índice de criminalidade média bayesiana ponderada padronizada por bairro.



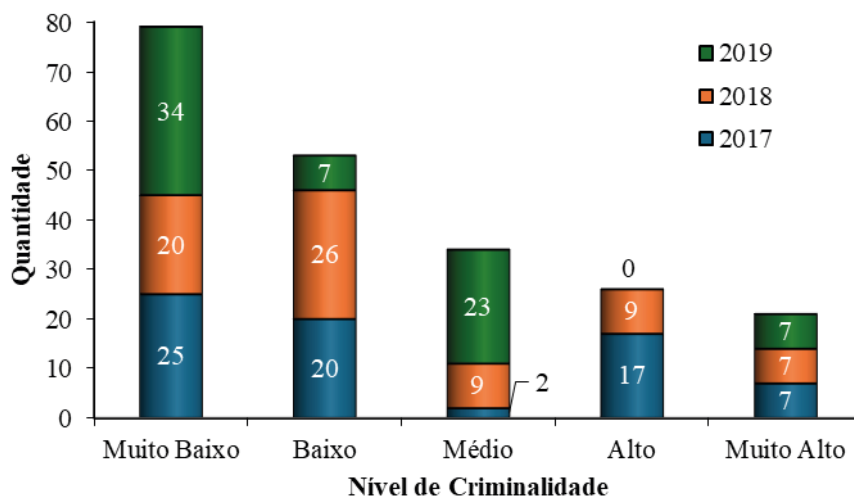
Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Para apresentação da distribuição espacial dos índices de criminalidade nos bairros de Belém-Pará, utilizou-se o software *ARCGIS Geostatistical Analyst* a partir de ferramentas de Sistemas de Informação Geográficas (SIG), o qual é imprescindível à espacialização de forma gerenciada, possibilitando o armazenamento textual e geométrico dos dados utilizados, diferentemente dos sistemas tradicionais de informação (Câmara, 2005).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Gráfico 1 apresenta a quantidade de bairros de Belém-Pará, por nível de criminalidade, para os anos de 2017, 2018 e 2019, obtido a partir do Índice de Criminalidade Média Bayesiana Duplamente Ponderada Padronizada por Bairro (ICMBDPPB). Nela, pode-se observar que Belém apresenta, no período estudado, a maioria dos bairros com índices muito baixo ou baixo de criminalidade (Gráfico 1). Em 2019, evidencia-se um aumento na quantidade de bairros com níveis muito baixo e médio de criminalidade (Gráfico 1). Além disso, nota-se, ainda, em 2019, que nenhum bairro de Belém apresenta nível alto de criminalidade (Gráfico 1). Porém, há a presença constante de sete bairros com nível muito alto de criminalidade (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantidade de bairros de Belém-Pará, por nível de criminalidade, para os anos de 2017, 2018 e 2019, obtido a partir do índice de criminalidade média bayesiana duplamente ponderada padronizada por bairro.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

A Tabela 1, apresenta os índices de criminalidade e variação (%) para Belém e para os sete (7) bairros mais violentos, nos anos de 2017, 2018 e 2019, segundo o ICMBDPPB. Nota-se que durante todo o período não houve variação nos bairros que compõem o quadro com os maiores indicadores de criminalidade, todos apresentando indicadores de “criminalidade muito alta”, em todo o período do estudo e, muito acima dos valores dos escores do município de Belém. Além disso, nota-se que Belém apresentou de forma global uma redução na criminalidade (-5,73%), em 2018, comparada com 2017, mas nestes sete (7) bairros houve um comportamento inverso, ou seja, houve aumento da criminalidade (Tabela 1). Em 2019, Belém continuou apresentando redução na criminalidade (-15,62%), em relação a 2018 e mesmo havendo redução na criminalidade nestes sete (7) bairros, não foi suficiente para que neles a classificação da criminalidade não fosse mantida como muito alta (Tabela 1).

Tabela 1 – Escores de criminalidade e variação (%) para Belém e bairros (7 mais violentos), anos de 2017, 2018 e 2019, obtidos a partir do índice de criminalidade média bayesiana duplamente ponderada padronizada por bairro.

Bairro	Ano			Variação (%)	
	2017	2018	2019	2017-2018	2018-2019
Guanabara	0,76	0,87	0,77	14,13	-11,07
<u>Aurá</u>	0,73	0,80	0,77	9,62	-4,48
Chapéu Virado	0,70	0,79	0,74	12,14	-6,21
<u>Murubira</u>	0,70	0,79	0,74	12,24	-5,94
Aeroporto	0,70	0,79	0,76	12,30	-3,07
Natal do <u>Murubira</u>	0,70	0,78	0,74	12,13	-6,26
<u>Sucurijuara</u>	0,70	0,78	0,74	12,13	-6,27
Belém	0,24	0,23	0,19	-5,73	-15,62

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Nota: Escala ICMBDPPB: 0 a 0,10 – Muito Baixa; 0,11 a 0,20 – Baixa; 0,21 a 30 – Média; 0,31 a 0,50 – Alta; 0,51 a 1,00 Muito Alta.

Segundo Chagas (2014) a criminalidade se associa à ocorrência de crimes que se caracterizam de acordo com as singularidades de um determinado espaço e tempo, sendo estas imprescindíveis à identificação da forma de apresentação da criminalidade no espaço. Nesse sentido, é necessário identificar algumas características dos sete (7) bairros de Belém que apresentam os indicadores de criminalidade classificados com a criminalidade muito alta nos três anos do

O bairro Guanabara, nome atribuído em homenagem à baía de Guanabara no Rio de Janeiro, conta com uma população de 1.919 habitantes, dos quais 1.800 residem em casa própria, 115 residem em cômodos e 4 residem em locais improvisados (Belém 2020a). Em relação ao saneamento ambiental, especificamente no abastecimento de água, 125 domicílios utilizam a rede geral como fonte primária de água, 252 utilizam poço ou nascente e 49 residências utilizam outras formas de abastecimento de água (Belém, 2020a). Quanto ao esgotamento sanitário, 241 domicílios utilizam fossa séptica, 43 utilizam a rede geral de esgoto, 41 utilizam fossas rudimentares, 24 utilizam vala, 2 utilizam rio, lago ou mar e 9 utilizam outro tipo de escoadouro (Belém, 2020a). Quanto à destinação do lixo produzido nas residências, 320 domicílios são beneficiados com a coleta de lixo, 49 domicílios queimam o lixo em suas residências, 49 domicílios despejam o lixo em terrenos baldios, 4 despejam em rio, mar ou lago e 2 domicílios utilizam outras formas despejo (Belém, 2020a).

Quanto à condição de ocupação domiciliar, 371 são domicílios próprios, 28 alugados, 21 cedidos e 6 se encontram em outras condições (Belém, 2020a).

O bairro Aurá detém uma população de aproximadamente 1.561 habitantes e localiza-se próximo às margens do rio Aurá, o qual deu origem ao nome do bairro, e aproxima-se da lateral esquerda de um aterro sanitário (Belém, 2020b). Dos 401 domicílios particulares permanentes do bairro, 227 contam com sistema geral de abastecimento de água, 151 utilizam poço artesiano ou nascente e 23 utilizam outras fontes de abastecimento de água (Belém, 2020b). Quanto ao tipo de esgotamento no bairro Aurá, 5 domicílios utilizam a rede geral de esgoto, 225 utilizam fossa séptica e 165 utilizam fossa rudimentar (Belém, 2020b). Em relação ao destino do lixo produzido no bairro, 244 domicílios têm o lixo coletado, os moradores de 45 domicílios utilizam o processo de queimada do lixo, 110 domicílios despejam o lixo em terrenos baldios ou logradouros e 2 domicílios utilizam o processo de enterro do lixo em suas propriedades (Belém, 2020b). Quanto às condições de ocupação dos 401 domicílios, 347 são próprios, 5 alugados, 4 cedidos e 45 foram ocupados de outras formas (Belém, 2020b).

O bairro Chapéu Virado, nome atribuído pelos frequentadores antigos da praia de mesmo nome que, devido à força do vento virava as abas dos chapéus, detém uma população de 1.139 habitantes, dos quais 1.128 residem em casa, 10 em apartamentos e 1 em unidade de habitação coletiva (Belém, 2020c). O bairro conta com 299 domicílios e apresenta, em média, 3,81 moradores por domicílio (Belém, 2020c). Quanto ao saneamento ambiental, especificamente no abastecimento de água, 142 domicílios utilizam a rede geral de abastecimento de água, 153 utilizam poço e 4 utilizam outras fontes primárias para abastecimento de água (Belém, 2020c). Em relação ao esgotamento sanitário, 220 residências utilizam fossa séptica, 54 utilizam fossa sedimentar, 7 utilizam a rede geral de esgoto e 7 residências utilizam rio, lago ou mar como meio para descarte (Belém, 2020c). Quanto ao descarte de lixo, 259 são beneficiados com a coleta regular, 34 domicílios queimam seu próprio lixo, 4 residências descartam e terrenos baldios e 2 domicílios utilizam o enterro como forma de descarte (Belém, 2020c). Quanto às condições domiciliares, 211 residências são próprias, 81 foram cedidas e 7 são alugadas (Belém, 2020c).

O bairro Murubira, nome originado a partir das tribos Moribiras, as quais iniciaram o processo de ocupação da região praiana da ilha do Mosqueiro, que hoje é considerado um bairro de casas de veraneio de alto

padrão imobiliário, concentrando em sua orla muitos bares e restaurantes (Belém, 2020d). Possui aproximadamente 1.519 moradores e existem no Bairro três ocupações irregulares, denominadas invasão do Murubira, da Variante e Vasco da Gama, onde se concentram a grande maioria dos moradores locais, localizando-se próximo as matas e tem acesso ao rio, facilitando rotas que dificultam trabalho da Polícia Militar do estado (Belém, 2020d).

O bairro Aeroporto, nome atribuído devido a ocupação do antigo espaço aeronáutico a partir de reivindicações da população, detém uma população de 1.121 habitantes dos quais 1.066 residem em casas e 55 em um cômodo improvisado (Belém, 2020e). O bairro conta 275 domicílios e tem, em média, 4,08 moradores por residência (Belém, 2020e). Em relação ao saneamento ambiental, 44 residências utilizam a rede geral como fonte de abastecimento de água, 216 utilizam poço e 15 utilizam outras fontes de água (Belém, 2020e). Nenhum domicílio conta com rede geral de esgoto, 242 utilizam fossa séptica, 8 utilizam fossas rudimentares, 6 utilizam valas e 19 residências não possuem banheiro (Belém, 2020e). 251 domicílios são beneficiados com a coleta regular de lixo, 17 domicílios queimam o lixo em sua residência, 6 domicílios despejam o lixo em terreno baldio e 1 domicílio utiliza o enterro como forma de descarte (Belém, 2020e). Quanto às condições do domicílio, 215 são próprios, 48 cedidos, 9 alugados e 3 estão em outras condições (Belém, 2020e).

O bairro Natal do Murubira, nome atribuído a partir da junção do bairro e do rio que fazem fronteira, isto é, Jardim Natal e Rio Murubira, é um bairro que possui aproximadamente 1.098 moradores, poucos serviços públicos e se originou a partir de uma ocupação irregular de aproximadamente 5 anos, conhecida como invasão do ASCB, a qual detinha um clube social que seria desapropriado pela prefeitura para se tornar a sede da Guarda Municipal, porém, durante o processo, o local foi invadido, abrigando grande parte da população do bairro (Belém, 2020f).

O bairro Sucurijuquara, nome de características Tupi-Guajajara que significa morada de Sucuriju, cercado pelo igarapé Sucurijuquara, o qual possui uma população de aproximadamente 1.074 habitantes, é um bairro que detém uma ocupação irregular chamada Arlinda Gomes do Vale, tratando-se da área mais precária do bairro, necessitando, portanto, de políticas de infraestrutura (Belém, 2020g).

Diante das informações apresentadas, percebe-se que a maioria dos bairros que se mantiveram nas primeiras posições do ranking com altos índices de criminalidade, ainda apresentam problemas básicos quanto ao saneamento ambiental, uma vez que muitas residências não contam com serviços de coleta de lixo, distribuição de água e redes de esgoto. Ratificando as informações de Remédios et al. (2019), que visando relacionar as condições espaciais aos crimes de tráfico de drogas e homicídios, indicou que, os sete (7) bairros que apresentaram os maiores indicadores de criminalidade (Guanabara, Aurá, Chapéu virado, Murubira, Aeroporto, Natal do Murubira e Sucurijuquara), nos anos de 2017, 2018 e 2019, apresentaram índices de urbanização ruim ou péssimo (Remédios *et al.*, 2019). Além disso, um estudo realizado por Vieira et al. (2018) sobre os homicídios ocorridos em três bairros de Belém, destaca as diferenças apresentadas pela criminalidade em dois bairros periféricos e um bairro elitizado, enfatizando as péssimas condições socioeconômicas e a predominância de moradores de baixa renda nos bairros afastados, tornando-se territórios propícios ao desenvolvimento da criminalidade.

A Tabela 2 apresenta os escores de criminalidade para Belém e para os sete (7) bairros mais violentos, nos anos de 2017, 2018 e 2019, segundo a Taxa de Criminalidade Bayesiana Ponderada por Crime (TCBPC). Nota-se que durante todo o período os bairros apresentam indicadores de criminalidade muito alta, em todo o período do estudo e em todos os crimes estudados e, muito acima dos escores do município de Belém. Vale destacar que o crime de homicídio apresenta redução em 2019 em todos os bairros e, conseqüentemente, em Belém (Tabela 2). Já o crime de Latrocínio apresenta aumento em quase todos os bairros, à exceção do bairro Guanabara, que teve redução mínima de 0,01% em seu escore (Tabela 2).

Em relação à taxa de incidência de tráfico de drogas, no ano de 2012, dos bairros que se mantiveram nas sete (7) primeiras posições do ranking, o bairro Aeroporto apresentou uma taxa de 4,27 por 1.000 habitantes, isto é, a segunda maior taxa no ano de 2012 (Remédios *et al.*, 2019). Além disso, em relação aos homicídios ocorridos nos bairros de Belém no ano de 2012, já o bairro Sucurijuquara apresentou a maior taxa por 1.000 habitantes, isto é, 4,66 (Remédios *et al.*, 2019). Essa taxa de homicídios pode se justificar pelas características turísticas do bairro Sucurijuquara, o qual apresenta vários atrativos balneários e, conseqüentemente, um grande fluxo de pessoas (Pará, 2012).

Tabela 2 – Escores de criminalidade de homicídio; latrocínio; lesão corporal; roubo e furto para Belém e bairros (7 mais violentos), para os anos de 2017, 2018 e 2019, obtidos a partir da taxa de criminalidade média bayesiana ponderada padronizada por crime.

Bairro	Homicídio			Latrocínio			Lesão Corporal			Roubo			Furto		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Guanabara	0,96	0,98	0,52	0,79	1,00	0,99	0,88	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99
Aurá	1,00	1,00	0,53	0,69	0,88	0,98	1,00	0,88	0,99	0,95	0,95	0,95	0,98	0,97	0,96
Chapéu Virado	0,93	0,94	0,51	0,69	0,88	0,94	0,88	0,88	0,93	0,92	0,92	0,94	0,97	0,96	0,96
Murubira	0,92	0,94	0,52	0,69	0,88	0,94	0,88	0,88	0,93	0,92	0,91	0,92	0,96	0,95	0,93
Aeroporto	0,92	0,94	0,51	0,69	0,88	1,00	0,88	0,88	0,93	0,92	0,91	0,92	0,95	0,94	0,92
Natal do Murubira	0,92	0,93	0,50	0,69	0,88	0,94	0,88	0,88	0,93	0,91	0,91	0,92	0,94	0,94	0,93
Sucuriçuquara	0,92	0,93	0,50	0,69	0,88	0,94	0,88	0,88	0,93	0,91	0,91	0,92	0,94	0,91	0,93
Belém	0,23	0,27	0,26	0,31	0,27	0,18	0,25	0,13	0,19	0,23	0,28	0,26	0,28	0,31	0,36

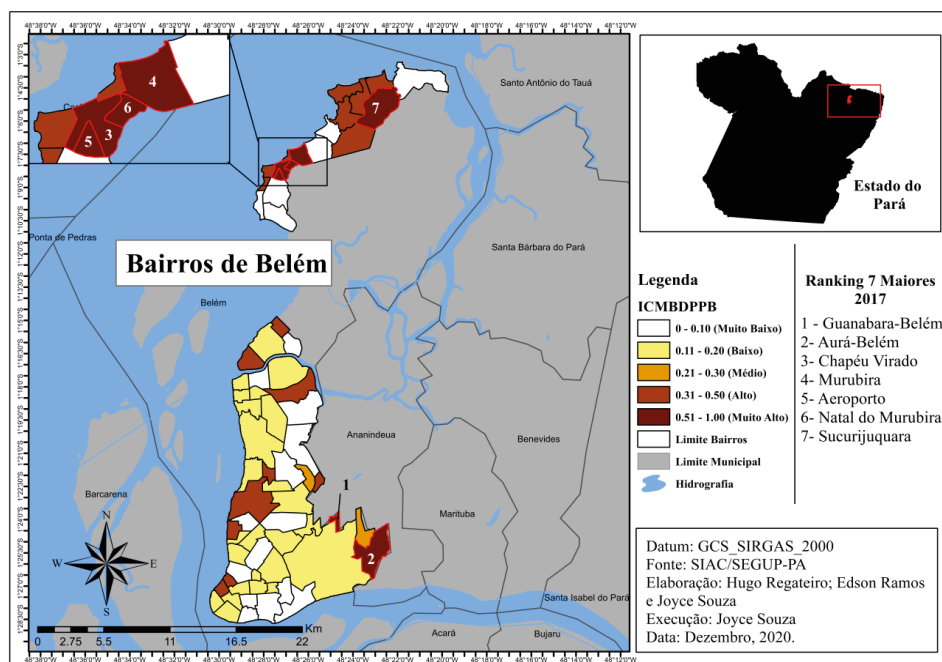
Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Nota: Escala ICMBDPPB: 0 a 0,10 – Muito Baixa; 0,11 a 0,20 – Baixa; 0,21 a 0,30 – Média; 0,31 a 0,50 – Alta; 0,51 a 1,00 Muito Alta.

Outra característica importante a respeito da criminalidade é a relação da ocorrência de crimes, principalmente de homicídios, em aglomerados subnormais, isto é, áreas com péssimas estruturas, além de irregularidades habitacionais e ausência de serviços públicos (IBGE, 2010). Nesse contexto, segundo o IBGE (2010), a Região Metropolitana de Belém possui 52,5% dos seus domicílios ocupados, localizados em aglomerados subnormais, onde o município de Belém apresenta o maior índice de aglomerados subnormais do país (IBGE, 2010).

As Figuras 2, 3 e 4, apresentam os mapas com a classificação da criminalidade dos bairros de Belém-Pará, obtidos a partir do Índice de Criminalidade Média Bayesiana Duplamente Ponderada Padronizada por Bairro, para os anos de 2017, 2018 e 2019. Nelas pode-se observar que dentre os sete (7) bairros mais violentos de Belém, cinco (5), Chapéu Virado, Murubira, Aeroporto, Natal do Murubira e Sucuriçuquara, estão localizados na ilha fluvial de Mosqueiro, um distrito administrativo do Município de Belém, localizado na costa oriental da baía do Marajó, circundada ao norte pela baía da Sol, ao leste pelo furo das Marinhas e ao sul pela baía do Guajará. Apresenta área de aproximadamente 212 km² e se localiza a 70 km de distância do centro de Belém. Possui 17 km de praias de água doce com movimento de maré e população de 50.000 habitantes (IBGE, 2020; Ribeiro *et al.*, 2013). Já os bairros Guanabara e Aurá estão localizados na parte continental de Belém, a distância entre eles é de aproximadamente 8 Km (IBGE, 2020; Ribeiro *et al.*, 2013).

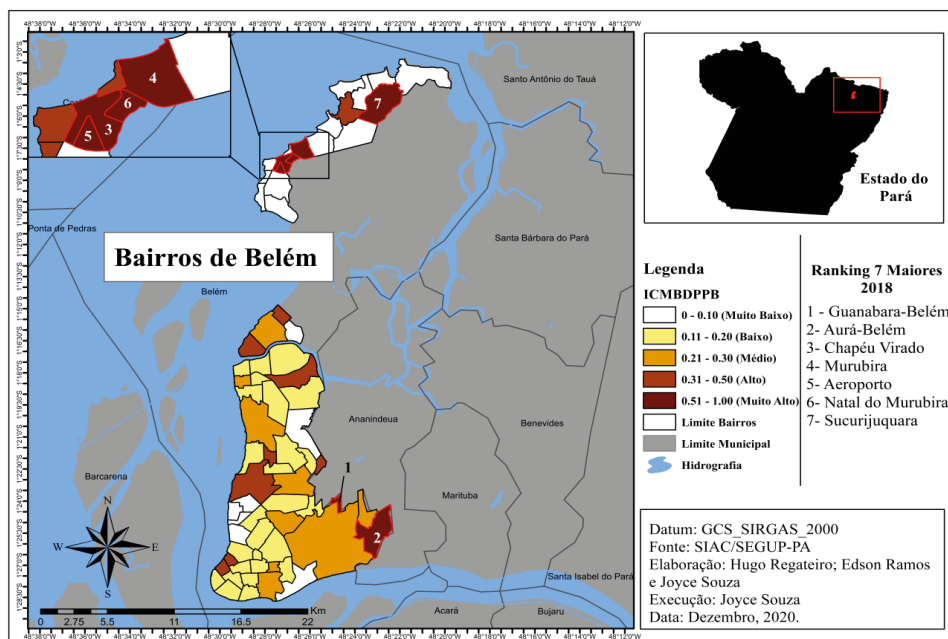
Figura 2 – Mapa de classificação da criminalidade dos bairros de Belém-Pará, a partir do índice de criminalidade médio bayesiana duplamente ponderada padronizada por bairro, ano 2017.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Segundo uma pesquisa realizada por Silva Júnior (2007), a intensificação do fluxo de pessoas para a ilha de Mosqueiro pode ser associada à ocorrência de alguns crimes, pois, a maioria dos frequentadores da ilha possui baixo poder monetário, aproveitando-se do movimento de pessoas para práticas ilícitas, as quais são desenvolvidas, principalmente, pelos “loirinhos e loirinhas”, os quais saem da ilha com vários relógios, celulares, carteiras e outros pertences alheios. Além disso, no estudo, outras causas são associadas à incidência da criminalidade na ilha, como a atuação de gangues e o aumento das áreas de ocupação ilícita, a qual atrai vários indivíduos do interior do estado e dos bairros periféricos de Belém (Silva Júnior, 2007).

Figura 3 – Mapa com classificação da criminalidade dos bairros de Belém-Pará, a partir do índice de criminalidade médio bayesiana duplamente ponderada padronizada por bairro, ano 2018.

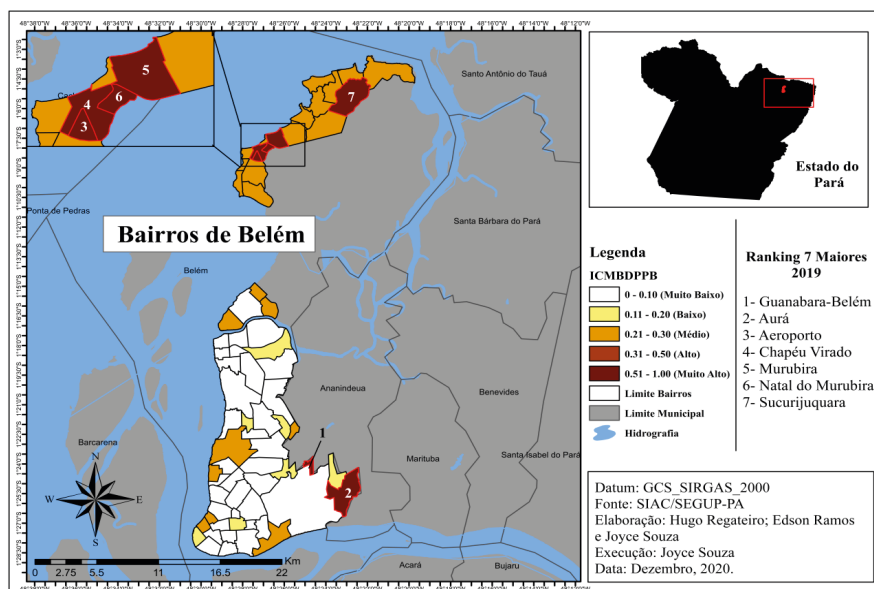


Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Para Santos (1996), o município de Belém é fortemente marcado por diferenças socioespaciais que se prolongam com o tempo, pela pouca mobilidade social e espacial, péssimas condições de infraestrutura, baixos IDHs e pela vulnerabilidade social, característica marcante nos bairros periféricos de Belém. Dessa forma, a violência e a criminalidade encontram espaço propício para se desenvolverem e competirem à cidade características de uma fobópole (Souza, 2008). Nesse contexto, segundo o IPEA (2020), no ano de 2017, o estado do Pará ocupou a 23ª posição no ranking de IDH entre os estados do Brasil. No ano de 2010, também apresentando IDH médio, a capital Belém ocupou a 79ª posição no ranking dos municípios (IPEA, 2020). Quanto aos bairros que apresentaram os maiores índices de criminalidade nos anos de 2017, 2018 e 2019, o bairro Guanabara apresentou IDH muito alto para educação, renda e longevidade, o bairro Aurá apresentou IDH baixo para educação e longevidade, os bairros Chapéu Virado, Murubira e Aeroporto apresentaram IDH médio

(IPEA, 2020). Contudo, vale ressaltar a imprecisão do IDH, uma vez que os três bairros aparecem unificados. Além disso, o bairro Natal do Murubira apresentou IDH baixo para educação e longevidade (IPEA, 2020).

Figura 4 – Mapa com classificação da criminalidade dos bairros de Belém-Pará, a partir índice de criminalidade médio bayesiana duplamente ponderada padronizada por bairro, ano 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Para Façanha (2022), a violência urbana é observada de forma mais intensa nas periferias dos municípios onde a ausência do poder público é marcante e a criminalidade consegue se instalar facilmente nessa ambiência vulnerável. E assim surge a afirmação de que “o crime tem endereço”. Neste contexto, Souza (2015), comenta que tais áreas podem ser compreendidas como espaços localizados dentro de um Estado sobre as quais um governo formal não exerce controle e pouco conseguem supervisionar tornando-os terrenos propícios para que grupos criminosos desenvolvam livremente suas atividades ilícitas nos quais vigoram normas sociais paralelas às formais, utilizando-se constantemente a violência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo compreender a distribuição da criminalidade no Município de Belém, no período de 2017 a 2019, por meio do Índice de Criminalidade Média Bayesiana Duplamente Ponderada Padronizada por Bairro. Dessa forma, verificou-se que a maioria dos bairros apresentaram no período estudado índices baixo ou muito baixo de criminalidade. Entretanto, verificou-se, ainda, um dado inverso em sete (7) bairros da capital paraense, os quais apresentaram altos índices de criminalidade nos três anos do estudo.

Dos sete bairros com maiores índices de criminalidade, cinco (5) pertencem à ilha de Mosqueiro, a qual tem como principal fonte econômica o turismo, visto que, trata-se de um local movimentado em épocas de veraneio. No contexto específico da criminalidade, verificou-se que os bairros com maiores índices de criminalidade, apresentaram algumas características específicas, como por exemplo, a incidência do tráfico de drogas, péssimas condições de saneamento básico e urbanização e baixos IDHs para educação e longevidade.

Diante do exposto, foi possível identificar como se dá a distribuição da criminalidade no município de Belém. Dessa forma, espera-se que os resultados apresentados possam colaborar com o desenvolvimento de estratégias eficientes que objetivem combater à criminalidade no município de Belém visando minimizar a ocorrência dos crimes abordados neste estudo nos bairros classificados com alta criminalidade.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rômulo de Paula. Vencidas a distância e floresta: A Transbrasiliana e a Amazônia desenvolvimentista. **Revista Tempo**, v. 25, n. 2, p. 363-381, 2019.

BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP. **Bairros de Belém**. 2020a. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/mapas/bairros/Guanabara.htm> . Acesso em: dezembro. 2020.

BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP. **Bairros de Belém**. 2020b. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/mapas/bairros/Aura.htm> . Acesso em: dezembro. 2020.

BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP. **Bairros de Belém**. 2020c. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/mapas/bairros/ChapeuVirado.htm> . Acesso em: dezembro. 2020.

BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEPI. **Bairros de Belém**. 2020d. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segepi/download/mapas/bairros/Murubira.htm> . Acesso em: dezembro. 2020.

BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEPI. **Bairros de Belém**. 2020e. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segepi/download/mapas/bairros/aeroporto.htm> . Acesso em: dezembro. 2020.

BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEPI. **Bairros de Belém**. 2020f. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segepi/download/mapas/bairros/NatalMurubira.htm> . Acesso em: dezembro. 2020.

BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEPI. **Bairros de Belém**. 2020g. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/segepi/download/mapas/bairros/Sucurijuquara.htm> . Acesso em: dezembro. 2020.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **Revista Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 48-63, 2005.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística Básica**. 9.ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

CÂMARA, Gilberto. **Representação computacional de dados geográficos**. In: CASANOVA, Marco Antônio; CÂMARA, Gilberto; DAVIS JR, Clodoveu; VINHAS, Lúbia. QUEIRÓZ, Gilberto Ribeiro (Org.). Banco de dados Geográficos. Curitiba: Espaço GEO, 2005.

CHAGAS, Anderson Clay Nunes. Geografia, segurança pública e a cartografia dos homicídios na Região Metropolitana de Belém. **Revista boletim amazônico de Geografia**, v. 1, n. 1, p. 186- 204, 2014.

FAÇANHA, Régis Dantas. Espacialidade da violência no território urbano. **Revista Formação (Online)**, v. 29, n. 54, p. 51-81, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

FREIRE, Gruckenhka Oliveira Baptista; FEITOSA, Elizabeth Cristina da Silva; DE ALMEIDA, Silvia dos Santos de; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares Ramos. Violência e o processo de urbanização de Belém do Pará. In: CHAGAS, Anderson Clay Nunes; DA SILVA, Marcelle Peres; VIEIRA, Denise Carla de Melo. (Org.). **Geografia da violência: produção do espaço, território e segurança pública**. Belém: GAPTA, 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Ilha de Mosqueiro**, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=42472&view=detalhes#:~:text=Notas%3A%20A%20Ilha%20de%20Mosqueiro,de%2017%20quil%C3%B4metros%20de%20praias.&text=Com%20uma%20%C3%A1rea%20de%20212,ilha%20do%20munic%C3%ADpio%20de%20Bel%C3%A9m> . Acesso em: dezembro. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de população**, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e> . Acesso em: dezembro. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais: informações territoriais**. Belém/PA: IBGE, 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ranking. 2020**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking> . Acesso em: dezembro. 2020.

IPEA-FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência**, 2018.

IZUMINO, Wânia Pasinato; NEME, Cristina. Violência urbana e graves violações de direitos humanos. **Ciência e Cultura**, v. 54, n. 1, p. 47-49, 2002.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana; DE LIMA, Jandir Ferrera; WADI, Yonissa Marmitt. Relação entre o crescimento da desigualdade social e dos homicídios no Brasil: o que demonstram os indicadores?. **Revista Interseções**, v. 13, n. 1, p. 65-90, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Editora Atlas S.A. 5.ed., São Paulo. 2003.

MARTINS, Saádia Maria Borba. Medo e insegurança nas cidades: a violência no uso dos espaços públicos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, n. 2, p. 206-227, 2013.

MENEZES, Maria Lucia Pires. Tendências atuais das migrações internas no Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 45, n. 69, 2000.

MÉXICO. Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Criminal do México. **Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo**, 2017. Disponível em: <https://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf> . Acesso em: dezembro. 2020.

PARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Furtos 2017**. 2020a. Disponível em: <http://sistemas.segup.pa.gov.br/transparencia/roubo-2017/> . Acesso em: dezembro. 2020.

PARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Roubos 2017**. 2020b. Disponível em: <http://sistemas.segup.pa.gov.br/transparencia/furtos-2017/> . Acesso em: dezembro. 2020.

PARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Homicídios 2017**. 2020c. Disponível em: <http://sistemas.segup.pa.gov.br/transparencia/homicidios-2017/> . Acesso em: dezembro. 2020.

PARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Latrocínios 2017**. 2020d. Disponível em: <http://sistemas.segup.pa.gov.br/transparencia/latrocinios-2017/> . Acesso em: dezembro. 2020.

PARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Lesão Corporal Seguida de Morte 2017**. 2020e. Disponível em: <http://sistemas.segup.pa.gov.br/transparencia/lcsm-2017/>. Acesso em: dezembro. 2020.

PARÁ. **Anuário Estatístico do Município de Belém**. Belém: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, v. 17, 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1999.

REGATEIRO, Hugo Alexandre Santos; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares; SOUZA, Joyce Gama. Índice de Criminalidade Bayesiana Duplamente Ponderada Padronizada para Bairros, EDUCAPES. 2021.

REMÉDIOS, Marco Antônio Rocha; TOLOSA, Tatiane da Silva Rodrigues; MIRANDA, Brenno Moraes; ROCHA, Glacy Lenny de Souza; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares. Violência urbana: fatores relacionais entre homicídio, tráfico de drogas e urbanização. In: RAMOS, Edson Marcos Leal Soares; COSTA, Ivone Freire; CHAVES, Sônia Cristina Lima; ZOGAHIB, André Luiz Nunes; GOMES, Maria Regina Lopes; ZANETTE, Edgard Vinicius Cacho; FERNANDES, Fernandina Lopes; DE ALMEIDA, Sílvia dos Santos; DOS REIS, Leonardo Naves; RIBEIRO JUNIOR, Humberto. (Org.). **Segurança e defesa: cidades, criminalidades, tecnologias e diversidades**. Belém: Uni-CV, v.3, 2019.

RIBEIRO, Jaciane do Carmo; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares. A violência na cidade universitária Professor José da Silveira Netto, da Universidade Federal do Pará. In: RAMOS, Edson Marcos Leal Soares; COSTA, Ivone Freire; CHAVES, Sônia Cristina Lima; ZOGAHIB, André Luiz Nunes; GOMES, Maria Regina Lopes; ZANETTE, Edgard Vinicius Cacho; FERNANDES, Fernandina Lopes; DE ALMEIDA, Sílvia dos Santos; DOS REIS, Leonardo Naves; RIBEIRO JUNIOR, Humberto. (Org.). **Segurança e defesa: cidades, criminalidades, tecnologias e diversidades**. Belém: Uni-CV, v. 3, 2019.

RIBEIRO, Willame de Oliveira; COSTA, Maria Augusta Freitas; TAVARES, Maria Goretti da Costa. As Práticas Turísticas na Orla Oeste da Ilha de Mosqueiro, Região Metropolitana de Belém, PA. **Rosa dos Ventos**, v. 5, n. 3, p. 528-544, 2013.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1996.

SILVA JÚNIOR, Antônio Sérgio Saraiva. **Redes Técnicas, Turismo e Desenvolvimento Sócio-Espacial na Ilha de Mosqueiro, Belém-PA**. 127 f. (Dissertação Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

SOUZA, M. C. B. **O Conceito de Áreas Não Governadas ou Black Spots e os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do pós-Guerra Fria**, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10361096/O_Conceito_de_%C3%81reas_N%C3%A3o_Governadas_ou_Black_Spots_e_os_desafios_pol%C3%ADticos_e_te%C3%B3ricos_para_a_agenda_de_seguran%C3%A7a_do_p%C3%B3s_Guerra_Fria. Acesso em: dez 2022.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole**: o medo generalizado e a questão da militarização urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

VIEIRA, Denise Carla de Melo. SANTOS, Clícia da Silva; CHAGAS, Anderson Clay Nunes. Violência Urbana, geoprocessamento e homicídios nos bairros do Jurunas e Umarizal, Belém-PA. In: CHAGAS, Anderson Clay Nunes; DA SILVA, Marcelle Peres; VIEIRA, Denise Carla de Melo. (Org.). **Geografia da violência**: produção do espaço, território e segurança pública. Belém: GAPTA, 2018.

VILLAÇA, Flávio. A recente Urbanização Brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização Brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003.

Data de submissão: 05/03/2023

Data de aprovação: 28/06/2024

8 – Entregas Espontâneas e o Tráfico de Animais Silvestres: Leituras sobre o Estado de Mato Grosso

Spontaneous Deliveries and Trafficking in Wild Animals: Readings on the State of Mato Grosso

Giseli Gomes Dalla Nora⁸¹

Amanda Alves Pereira*

RESUMO

Inúmeras ações humanas ameaçam a biodiversidade, por meio do desmatamento e queimadas para o avanço da agropecuária, expansão urbana e industrial e comércio ilegal de fauna silvestre. O tráfico é uma das principais ameaças à fauna silvestre, com potencial para causar a extinção de espécies. Embora seja uma dificuldade que impacta não só o meio natural, como também o social, o tráfico de fauna silvestre sofre com a escassez de dados nos órgãos ambientais. Assim, esta pesquisa propõe investigar a relação entre entregas espontâneas de animais silvestres e o tráfico de animais no estado de Mato Grosso. Para isso, foram realizados levantamentos teórico-bibliográficos que abordaram a relação entre sociedade e tráfico de animais, legislações ambientais e a importância da fauna silvestre. Foi utilizado o método estudo de caso a partir de dados quantitativos de entregas espontâneas de animais silvestres, fornecidos pelo Batalhão de Polícia Militar de Proteção Ambiental-MT (BPMPA), utilizando como recorte temporal o período entre 2015 e 2020. Dos 141 municípios mato-grossenses, somente 34 apresentaram entregas espontâneas registradas no BPMPA. Não foi possível afirmar que todas as entregas espontâneas estejam relacionadas às ações do tráfico ou crimes contra a natureza. O principal aspecto positivo associado às entregas espontâneas é a possibilidade de reintrodução dos espécimes em seus habitats naturais. Embora o tráfico de animais silvestres seja um problema espacial relevante, pode-se observar a escassez de pesquisas relativas a esses assuntos.

Palavras-chave: biodiversidade; entregas espontâneas de animais; Mato Grosso; Geografia; crimes ambientais.

⁸¹ Giseli Gomes Dalla Nora é Doutora em Educação pela UFMT, Mestre em Geografia pela UFMT e graduada em Geografia pela UFMT. É Professora Associada da UFMT, atuando nos cursos de pós-graduação em Geografia e em História. Líder e Pesquisadora do Grupo de Pesquisas em Geografia Agrária e Conservação da Biodiversidade – GECA e Pesquisadora do Grupo Pesquisador em Educação Ambiental, Comunicação e Arte – GPEA.

* Amanda Alves Pereira possui Graduação em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso (2019). Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia também pela UFMT, com o trabalho que busca investigar qual a relação entre as entregas voluntárias e o tráfico de animais silvestres em Mato Grosso, além de contextualizar esse tema com a educação ambiental.

ABSTRACT

Countless human actions threaten biodiversity, through deforestation and fires for the advancement of agriculture, urban and industrial expansion and illegal trade in wild fauna. Trafficking is one of the main threats to wildlife, with the potential to cause species extinction. Although it is a difficulty that impacts not only the natural environment, but also the social one, the trafficking of wild fauna suffers from the scarcity of data in environmental agencies. Thus, this research proposes to investigate the relationship between spontaneous deliveries of wild animals and animal trafficking in the state of Mato Grosso. For this, theoretical and bibliographic surveys were carried out that address the relationship between society and animal trafficking, environmental legislation and the importance of wild fauna. The case study method was used based on quantitative data on spontaneous deliveries of wild animals, provided by the Military Police Battalion for Environmental Protection-MT (BPMPA), using the period between 2015 and 2020 as a time frame. Of the 141 municipalities in Mato Grosso, only 34 had spontaneous deliveries registered in the BPMPA. It was not possible to state that all spontaneous deliveries are related to trafficking actions or crimes against nature. The main positive aspect associated with spontaneous deliveries is the possibility of reintroducing specimens into their natural habitats. Although the trafficking of wild animals is a relevant spatial problem, it was possible to observe the scarcity of research related to these subjects.

Keywords: biodiversity; spontaneous deliveries of animals; Mato Grosso; Geography; environmental crimes.

1. INTRODUÇÃO

O meio natural é a base para as ações e relações humanas instituídas no espaço. Assim, o ser humano obtém desse meio o suporte necessário à sobrevivência e outras necessidades. Percebe-se aí que sociedade e natureza são indissociáveis, já que o ser humano modifica a natureza por meio de suas ações e essa o influencia (Leff, 2005; Porto-Gonçalves, 2006). Entretanto, o ser humano, por intermédio da mercantilização da natureza e ao torná-la um processo de trabalho, separa-a de si (Gameiro; Martins, 2014).

É especialmente no século XX que a exploração dos recursos naturais é intensificada em face das crescentes demandas humanas (Muniz, 2009; WWF, 2014). O modelo capitalista de produção incita a exploração dos recursos naturais e desse modo mercantiliza a natureza (Barreira *et al.*, 2020; Saraiva; Verás Neto, 2013). As incontáveis atividades econômicas

vinculadas à natureza acarretam diversos impactos ambientais, como a poluição, perda de vegetação, contaminação ambiental, mudanças climáticas, catástrofes ambientais e extinção de espécies (Albagli, 2001; Porto-Gonçalves, 2006).

A fauna silvestre, que é considerada um recurso natural vivo, tem sido monetizada e, portanto, saqueada desmedidamente. Logo, o tráfico de animais silvestres, ao extrair animais de seus habitats, reduz o número de indivíduos das populações de espécies em virtude de interesses mercantis (GFI, 2022). Esse tipo de tráfico é considerado a segunda maior causa de extinção de espécies, perdendo apenas para a destruição de habitat (Albuquerque, 2014; Lacava, 2000; Marini; Garcia, 2005; Rocha, 1995; Tangerino; Carvalho, 2006). Esse problema se difunde em escala global, envolvendo proporções e espécies distintas. Nas Américas, as aves são as mais traficadas, enquanto na África e Ásia, mamíferos como rinocerontes e elefantes são os mais ameaçados; na Oceania, os corais são os mais impactados (UNODC, 2016). Ademais, tanto as diferentes perspectivas como a legislação de cada país fortalecem essa ameaça (Charity; Ferreira, 2020; UNODC, 2016; UNODC, 2020). Desse modo, a impossibilidade de aplicação de penalidades às pessoas que adquirem animais silvestres por meios ilegais (Brasil, 1998; Brasil, 2008) pode promover a continuidade das ações do tráfico.

Considerada como propriedade do Estado e um dos recursos naturais⁸², a fauna silvestre vem sendo impactada pelas explorações antrópicas com finalidade econômica. A expansão urbana e agrícola, a produção de energia, o desmatamento, a mineração, a poluição e a caça e captura de animais silvestres são algumas das principais ameaças à fauna (ICMBIO, 2018). Com a finalidade de aprimorar os cuidados ambientais, a União estabeleceu a Lei Complementar nº 140/2011, que fixou as normas de cooperação entre os estados, Distrito Federal e municípios.

A pesquisa atual e a anterior tiveram como principal embasamento as inconsistências das justificativas da população ao entregar animais silvestres. Conforme dados das entregas espontâneas e os resultados

⁸² Art. 1º. Os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha. (Brasil, 1967)

da pesquisa, as justificativas sobre como os animais foram encontrados pelos agentes divergem do comportamento dos próprios animais. Muitos espécimes apresentam sinais de domesticação visíveis no corpo, como no caso de aves que tiveram as asas cortadas (Pereira; Dalla Nora, 2021).

Nesse contexto, esta pesquisa busca investigar a relação entre entregas espontâneas de animais silvestres e o tráfico de animais no estado de Mato Grosso e fomentar a Educação Ambiental sobre o tema. Para isso, foram procurados diferentes órgãos ambientais que atuam no estado a fim de se acessar os bancos de dados relativos às apreensões de fauna, a partir dos quais foi possível obter dados quantitativos que, ao serem relacionados, permitiram a observação espacializada das entregas espontâneas de fauna silvestre de acordo com os grupos taxonômicos, microrregiões, biomas e bacias hidrográficas de Mato Grosso. No que se refere aos dados qualitativos, foram feitas indagações aos policiais ambientais por meio da aplicação de questionários. Os dados qualitativos foram examinados sob a técnica de Análise Textual Discursiva a fim de indicar os possíveis indícios de tráfico, bem como as repercussões das entregas espontâneas. As coletas e análise de dados qualitativos e quantitativos constituem-se um estudo de caso com a finalidade de ampliar a análise da pesquisa. Ainda, foi construída uma proposta de ação educacional em Educação Ambiental voltada ao tráfico de animais silvestres como sugestão de metodologia a ser aplicada na Educação Básica.

Os escassos dados que os órgãos ambientais possuem são na maioria das vezes incompletos e inconsistentes (Alves; Araújo; Lima, 2013; Charity; Ferreira, 2020; Pontes, 2003). Isso se refletiu na busca dos dados preliminares (Quadro 1). Por exemplo, a Delegacia Especializada do Meio Ambiente (DEMA) apresentou somente duas ocorrências de crimes próximos ao tráfico de animais silvestres, sem identificar a quantidade de espécimes atingida, grupo taxonômico e local. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (SEMA-MT) declarou não ter acesso aos dados entre os anos de 2015 e 2020, já que sua obtenção é difícil e imprecisa em face das distintas gestões anteriores. Porém, apresentou sete ocorrências (ovos e répteis) em 2021, sem o registro de muitas variáveis (local, quantidade e município). A Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) de Mato Grosso apresentou dados mais detalhados e numerosos: 330 espécimes apreendidos, possivelmente em decorrência do tráfico.

Quadro 1 – Dados relacionados ao tráfico de animais silvestres em Mato Grosso.

Órgão	Ano	Municípios	Quantidade e grupo taxonômico	Total estimado
DEMA	2015			2 ocorrências
	2016			
SEMA	2021	Várzea Grande	répteis	7 ocorrências
	2021	Várzea Grande	ovos	
IBAMA	2015	Barra do Garças, Araguaiana	35 aves	330 espécimes
	2016	Sinop, Rondonópolis	43 aves	
	2017	Várzea Grande, Campo Novo do Parecis, Barra do Bugres, Poconé, Rondonópolis, Tapurah	107 aves e 9 espécimes exóticos	
	2018	Cáceres, Campo Novo do Parecis, Sinop, Poconé	77 aves	
	2019	Canarana, Barra do Garças	33 animais exóticos	
	2020	Jaciara, Castanheira, Juína, Campo Verde, Campo Novo do Parecis, Sapezal	25 aves e 1 réptil	

Fontes: DEMA (2022); IBAMA-MT (2022); SEMA-MT (2022).

Insta ressaltar que nenhum dos órgãos garantiu que os dados se referem unicamente ao tráfico de animais silvestres, pois podem indicar espécimes em criadouros legalizados que estão em desacordo com as normas. A carência e a incompletude dos dados dificultam a tomada de medidas e ações contra o tráfico e outras ameaças à biodiversidade, já que se desconhecem as suas causas e inter-relações.

Para atender ao objetivo proposto, a presente pesquisa foi estruturada da seguinte forma: na primeira seção é apresentada a metodologia utilizada com a caracterização da área de estudo e dos procedimentos adotados na coleta e análise de dados. A segunda seção apresenta a discussão dos resultados encontrados: os órgãos ambientais e comandos de polícia especializados em meio ambiente em Mato Grosso; legislação relativa às entregas espontâneas, e estas organizadas por ano, grupo taxonômico, microrregiões e biomas e bacias hidrográficas respectivamente.

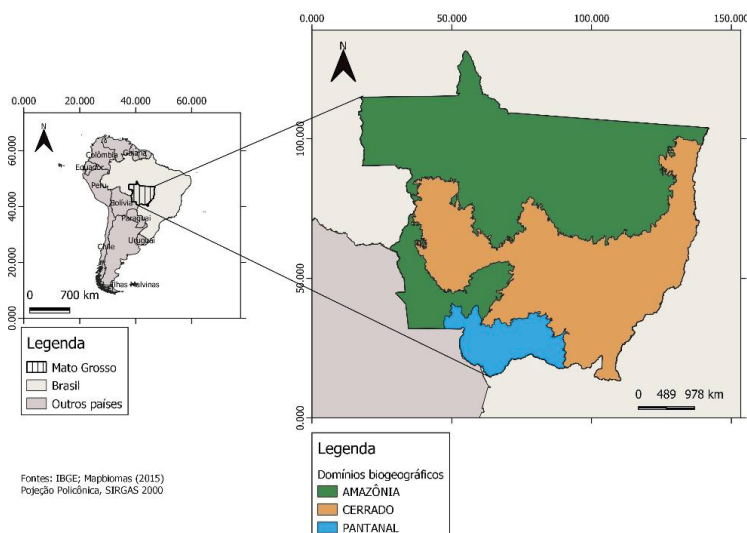
2. METODOLOGIA

A presente metodologia nesta pesquisa está organizada da seguinte maneira: caracterização da área de estudo, abordando o estado de Mato Grosso e suas informações essenciais. Em seguida, são explicitadas as técnicas selecionadas para a análise dos dados qualitativos, sendo aqui composta pelo estudo de caso e pela Análise Textual Discursiva (ATD). Na sequência, são descritos os procedimentos realizados na pesquisa para a obtenção e o tratamento dos dados propriamente ditos.

2.1. Caracterização da Área de Estudo

Mato Grosso é o terceiro estado mais extenso do Brasil, com uma área de 903.378,29 km². Está localizado no Centro-Oeste do país e no centro geodésico da América do Sul (Figura 1), que é um imenso continente com distintos domínios morfoclimáticos e biogeográficos. Por sua grande extensão territorial e localização, é o único estado que possui três dos principais biomas brasileiros: a Amazônia, o Cerrado e o Pantanal (EMBRAPA, 2013; Ferraz; Nunes; Silva, 2017).

Figura 1 – Localização de Mato Grosso.



Fontes: IBGE (2010) e Mapbiomas (2015). Organização: A autora.

A Amazônia, presente no norte e noroeste do estado, cobre 56,66% do território de Mato Grosso e possui um território total de 4.212.742 de km² (IBGE, 2019). Esse bioma ocorre em áreas com clima tropical úmido, onde a precipitação pluviométrica é intensa, com cerca de 2.000 mm anuais. Caracteriza-se por apresentar árvores exuberantes e de grande porte e por possuir a maior diversidade faunística e florística do mundo (Moreno; Higa, 2017), sendo uma das três maiores florestas tropicais do globo (Mato Grosso, 2021; IBGE, 2022). Essa floresta é de extrema importância para o equilíbrio do clima global, uma vez que influencia os regimes de chuvas (EMBRAPA, 2013). Somente a Amazônia abriga em torno de um quinto da água doce do planeta (Beltrão; Pereira; Teixeira, 2013) e um terço da madeira tropical do mundo (MMA, 2022a). Sua flora é repleta de árvores de grande porte e amplas copas, o que dificulta a entrada de luz até o solo. Isso ocasiona a diminuição da vegetação rasteira e, assim, grande parte da fauna é composta por animais que vivem na copa das árvores, como aves, macacos, marsupiais, roedores, dentre outros (MMA, 2022b).

A Amazônia é composta pelas matas de igapó, caracterizadas por uma vegetação mais baixa (musgos, arbustos), encontradas em áreas mais baixas e, por isso, estão quase sempre inundadas; (excluir). Além disso, têm-se as matas de várzea, que podem ser denominadas como áreas de transição entre as matas de igapó e as matas de área firme, que são inundadas em alguns períodos do ano nas áreas mais baixas. Por fim, têm-se as matas de terra firme, que estão em áreas mais altas e não são inundadas pelos rios, caracterizando-se predominantemente por árvores de grande porte. Cientistas estimam que existam cerca de 30 milhões de espécies de animais na Amazônia, tornando-a a maior e a mais complexa reserva de biodiversidade do planeta (Beltrão; Pereira; Teixeira, 2013). Porém, a grande maioria ainda é desconhecida pela ciência. Nesse bioma há cerca de 40 mil espécies de vegetais, 425 espécies de mamíferos, 1.294 espécies de aves, 378 espécies de répteis, 427 espécies de anfíbios, três mil espécies de peixes e 128 mil espécies de invertebrados, de acordo com a Embrapa (2013).

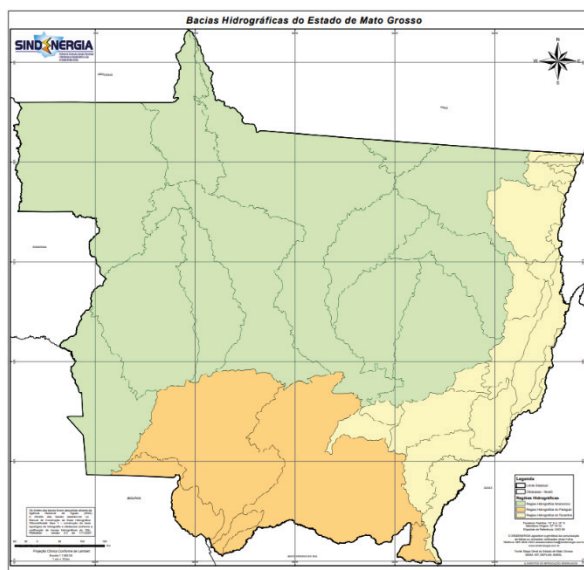
O Cerrado é o segundo maior bioma do país e ocupa 23,3% do território brasileiro, com cerca de 1.983.017 de km² (IBGE, 2019). Ele abrange os estados de São Paulo, Paraná, Rondônia, Maranhão, Piauí, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins e o Distrito Federal. Ademais, é o segundo maior bioma da América do Sul (MMA, 2022c) e ocupa 37,42% do território mato-grossense (IBGE, 2019). Está disperso na área central do estado e se caracteriza por formações

herbáceas graminosas e cobertas por arbustos e árvores com no máximo 10 metros de altura (Moreno; Higa, 2017). Cerca de 30,3% da área do Cerrado é composta por formação de savana, 14,3% de floresta e 7,3% de formação campestre (MAPBIOMAS, 2019). Segundo a Embrapa, esse bioma é a savana tropical mais rica em vida do planeta, pois somente ele possui 5% de toda a biodiversidade terrestre e cerca de 20% da vegetação nativa brasileira (WWF-Brasil, 2020). Outrossim, abriga em torno de 30% dos seres vivos identificados no Brasil. Há em torno de 6.600 espécies de plantas, 1.200 espécies de peixes, 212 espécies de mamíferos e 1.500 espécies de aves, o que representa 45% do total de espécies de aves brasileiras (Beltrão; Pereira; Teixeira, 2013). Existem muitas nascentes nesse bioma que fornecem água para as oito principais bacias hidrográficas do Brasil: Amazônica, do Paraguai, Araguaia-Tocantins, do Paraná, do São Francisco, do Atlântico-Leste, do Parnaíba e do Atlântico-Nordeste Ocidental (WWF-Brasil, 2020).

O Pantanal é o menor bioma do Brasil, com uma extensão de 150.998 km, ocupando 1,8% do território brasileiro² (IBGE, 2019) e 5,92% de Mato Grosso (IBGE, 2018). É a maior planície alagável do mundo e ocupa uma área de 7,02% de Mato Grosso, abrangendo a parte sudoeste do estado. Caracteriza-se por inundações, especialmente no período chuvoso, em que recebe 1.000 a 1.400 mm anuais (Moreno; Higa, 2017). O clima característico nesse bioma é marcado por um inverno seco e verão chuvoso. Isso é responsável por fornecer os aspectos de inundação desse bioma. Existem aproximadamente 2.000 espécies de plantas, mais de 1.100 espécies de borboletas e 80 espécies de mamíferos, dentre tantas outras riquezas biológicas (Beltrão; Pereira; Teixeira, 2013). Além disso, há em torno de 650 espécies de aves no Pantanal, o que equivale a um terço das aves catalogadas no país. O bioma é considerado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como Patrimônio Natural Mundial e Reserva da Biosfera (Mato Grosso, 2021a). É o bioma mais preservado do Brasil, com 81,4% de áreas naturais (Mapbiomas, 2021).

Com uma ampla diversidade ambiental proporcionada pelos fatores bióticos e abióticos, o domínio mato-grossense abrange uma vasta área de transição entre Floresta e Cerrado, denominada ecótono, e apresenta um extenso sistema de drenagem, conhecido por abrigar as nascentes de três relevantes bacias hidrográficas: Paraguai, Amazônica e Tocantins-Araguaia (Bruno; Fantin-Cruz, 2017), conforme a figura 2:

Figura 2 – Bacias Hidrográficas do Estado de Mato Grosso.



Fonte: SINDENERGIA (2014).

Mato Grosso é considerado a “caixa-d’água brasileira”, por conta da diversidade de rios, aquíferos e nascentes. O planalto dos Parecis, na região centro-norte do estado, é o principal divisor de águas das bacias hidrográficas (Mato Grosso, 2018). Além disso, cerca de 80% da água superficial do país concentra-se na Bacia Hidrográfica Amazônica. A bacia Tocantins-Araguaia, por exemplo, é a mais extensa das bacias totalmente brasileiras. Os principais rios da bacia Amazônica, Tocantins-Araguaia e do Paraguai são, respectivamente: Purus, Juruá, Xingu, Solimões, Madeira, Negro e Guaporé; Tocantins, Araguaia, das Mortes, Capim e Guamá; Paraguai, Taquari, São Lourenço, Cuiabá, Itiquira, Miranda, Aquidauana, Negro, Apa e Jauru (ANA, 2015).

Por fim, a extensão desses biomas e bacias hidrográficas dentro do estado possibilita a existência de uma ampla diversidade de espécies da fauna e da flora. Todos esses dados revelam a riqueza da diversidade biológica faunística no Mato Grosso e justificam que a região Centro-Oeste seja uma das regiões brasileiras que mais sofrem com a retirada de espécimes da natureza (Araújo, 2000; Rocha, 1995). A despeito disso, dos 141 municípios mato-grossenses, somente 34 apresentaram entregas espontâneas registradas no Batalhão de Polícia Militar de Proteção Ambiental (BPMPA).

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1. Órgãos Ambientais de Mato Grosso

O BPMPA integra a estrutura operacional da Polícia Militar dentro da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso (SESP-MT). Ao BPMPA compete fiscalizar áreas ambientais, a fim de proteger e cuidar da fauna, flora, áreas florestais, combater a poluição, queimadas, desmatamentos, caça e pesca ilegal (Mato Grosso, 2010). Já a SEMA, criada pela Lei Complementar nº 566/2015, é um órgão da administração direta com objetivo de implementar, gerir a política estadual do meio ambiente, promover o fortalecimento desta, monitorar os recursos ambientais, exercer o poder de polícia administrativa do meio ambiente, bem como implantar, criar e fiscalizar as Unidades de Conservação do estado (Mato Grosso, 2021b).

A Lei Complementar nº 140/2011 - lei que objetiva fixar normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no que concerne aos cuidados com a fauna, flora e meio ambiente - expressa que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) deverá compartilhar com os estados e municípios as responsabilidades relativas ao meio ambiente. Segundo a Portaria nº 1.611/2018, há 24 Centros de Triagem de Animais Silvestres (CETAS) administrados pelo IBAMA no Brasil. Consoante o 2º art. da referida portaria, compete aos CETAS:

[...] receber, identificar, marcar, triar, avaliar, recuperar, reabilitar e destinar animais silvestres provenientes de ações fiscalizatórias, resgates ou entregas voluntárias de particulares, podendo realizar ou subsidiar pesquisas científicas, ensino e extensão [...]. (ICMBIO, 2020; 2022, n. p.)

Logo, os CETAS são responsáveis por destinar animais silvestres (após procedimentos e ações específicas de cuidados com o espécime) impactados pelas diversas ações humanas. Há somente um CETAS em Mato Grosso, denominado Coração do Cerrado, localizado no município de Lucas do Rio Verde, que será administrado pela Organização Não Governamental (ONG) Amibem, desvinculado, a princípio, do IBAMA. Dado que o IBAMA definiu a partilha de responsabilidades com os estados e municípios, foi acordado entre a SEMA-MT e a SESP-MT o Termo de Cooperação Técnica nº 004/2015, a fim de que, por meio do BPMPA, sejam realizadas operações em benefício da fauna e flora mato-grossenses.

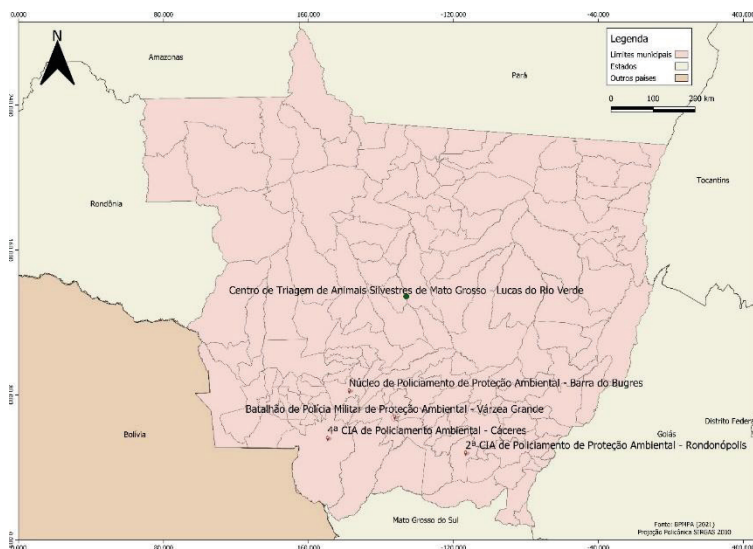
Tendo em vista que há somente um CETAS em Mato Grosso e a necessidade de receber e reabilitar animais silvestres para posterior devolução à natureza, o BPMPA adaptou em sua repartição um Recinto de

Animais Silvestres (RAS). Entretanto, esse recinto não é regulamentado por lei, nem possui uma estrutura adequada de um CETAS, que recebe, identifica, marca, tria, avalia, recupera, reabilita e destina animais silvestres. O termo RAS é apenas uma denominação interna utilizada no BPMPA.

3.2. Os Comandos de Polícia de Mato Grosso Especializados em Meio Ambiente e o CETAS

Embora Mato Grosso possua uma grande extensão territorial, há quatro comandos especializados de polícia ambiental no estado e o único CETAS do estado inaugurado em 2020, em Lucas do Rio Verde (Figura 3).

Figura 3 – Polícias especializadas em meio ambiente e o CETAS de Mato Grosso.



Fonte: Mato Grosso (2010). Organização: A autora.

Como pode ser observado nas figuras 6, 7 e 8, as entregas espontâneas se concentraram especialmente nas microrregiões de Alto Guaporé, Cuiabá, Alto Pantanal, Primavera do Leste e Rondonópolis, todas na área centro-sul do estado. Isso pode ter sido influenciado pelo fato de que as poucas unidades de policiamento ambiental estarem concentradas nessa área, o que dificulta as entregas espontâneas de municípios mais distantes. Ademais, a porção centro-sul do estado é a área mais populosa,

especialmente os municípios de Barra do Garças, Cáceres, Cuiabá, Rondonópolis, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra e Várzea Grande (IBGE, 2021).

3.3. As Entregas Espontâneas: Legislação e Conceito

Atualmente, a legislação que trata das entregas espontâneas no âmbito federal é a Instrução Normativa (IN) nº 5/2021, que atualizou a antiga Instrução Normativa IBAMA nº 23/2014. A atual IN dispõe das diretrizes, prazos e procedimentos para a operacionalização dos CETAS do IBAMA, bem como para a destinação de animais silvestres. Houve uma mudança significativa no conceito das antigas entregas voluntárias, que agora se denominam entregas espontâneas. Conforme a IN IBAMA nº 23/2014, em seu art. 2º, inciso VIII, as entregas voluntárias consistiam em “ato espontâneo realizado pelo cidadão ao entregar um animal silvestre que tenha socorrido ou estava em sua posse”. Já a atual IN nº 5/2021, reconceitua e renomeia as antigas entregas voluntárias em seu art. 2º, inciso X, como:

X - entrega espontânea: ato voluntário de entrega de um animal silvestre ao Poder Público realizado por pessoa que mantinha o animal em cativeiro com o intuito de criá-lo como animal de estimação; (IBAMA, 2021, n. p.)

Nota-se que a IN nº 5/2021 determina que as entregas espontâneas são derivadas de um crime, consoante o art. 29 da Lei Federal nº 9.605/1998, e o art. 24 do Decreto Federal nº 6.514/2008, que também dispõe sobre as infrações e sanções administrativas relativas ao meio ambiente. A Lei de Crimes Ambientais estabelece uma pena de seis meses a um ano de detenção e multa para quem apanhar, adquirir ou guardar um animal em cativeiro sem a devida permissão legal. Já o Decreto nº 6.514, determina multa de R\$ 500 reais/indivíduo para o caso de espécimes que não estejam ameaçados de extinção e R\$ 5.000,00 reais/indivíduo que esteja ameaçado de extinção, seja na lista de fauna brasileira ou na lista da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (CITES).

Embora as entregas espontâneas sejam decorrentes de um crime (conforme a IN nº 5/2021), o art. 24, § 4º do Decreto nº 6.514/2008 e o art. 29, § 2º da Lei nº 9.605/1998 impedem que as autoridades competentes apliquem penalidades no caso de guarda de espécies que não estejam ameaçadas de extinção, a depender das circunstâncias. Além disso, o decreto também impede a aplicação de penalidades no caso de entregas espontâneas nos órgãos ambientais, conforme o § 5º do Art.

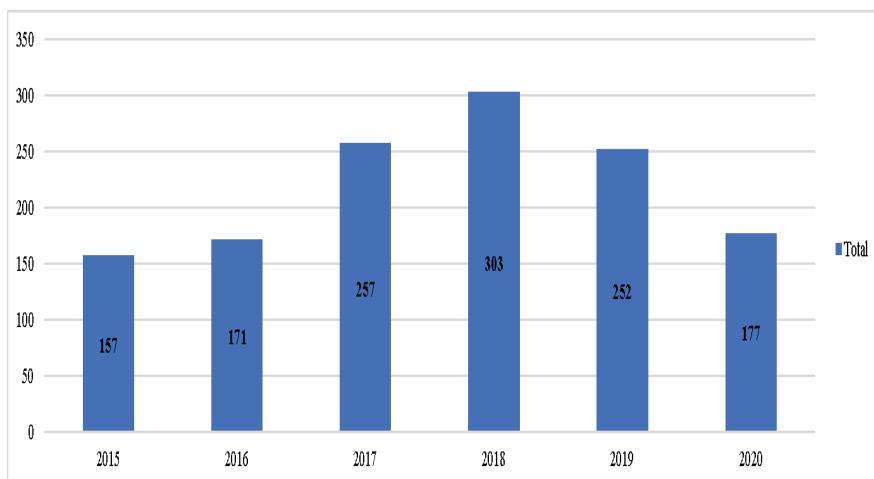
24. Logo, essas complacências na legislação culminam no estímulo de apanha/aquisição ilegal de animais silvestres, visto que não reprimem ou orientam o indivíduo.

Em Mato Grosso, a legislação que trata das entregas espontâneas é a Instrução Normativa SEMA nº 08/2021, que dispõe sobre o depósito e a guarda provisória e definitiva de animais silvestres apreendidos, resgatados ou entregues espontaneamente. Essa normativa, em seu art. 2º, adotou a seguinte definição para animal oriundo de entrega espontânea: “Animal silvestre que estava sob guarda ou posse de pessoa que acionou o poder público visando à entrega espontânea do espécime”. Diferentemente da IN nº 5/2021, essa definição não deixou evidente que os animais entregues são provenientes de guarda em cativeiro, refletindo as inconsistências entre as legislações.

3.4. Entregas Espontâneas entre os Anos de 2015 e 2020

Na figura 4, é possível observar o quantitativo de entregas realizadas no período de estudo. O ano de 2018 registrou a maior quantidade de entregas: 303. Em 2017, houve 257 entregas, sendo o ano que apresentou a segunda maior quantidade de entregas; o terceiro ano de mais entregas foi registrado em 2019, com 252; em 2020, ocorreram 177 entregas, o quarto maior valor; em 2016, houve o quinto maior número de entregas, totalizando 171; e o ano de 2015 registrou o menor número de entregas, com 157 no total.

Figura 4 – Entregas espontâneas por ano.



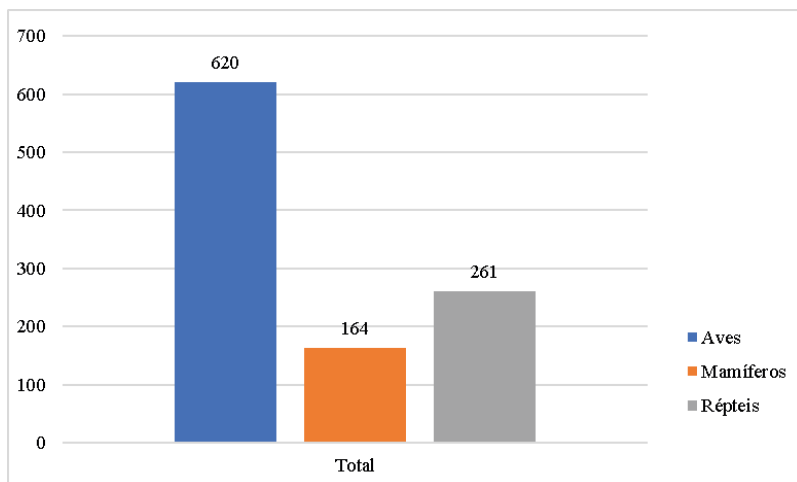
Fonte: BPMPA (2021). Organização: A autora.

Pode-se observar que o ano de 2018 registrou o ápice da quantidade de entregas, ocorrendo em seguida uma queda no número de entregas espontâneas até o final do período estudado.

3.5. Entregas Espontâneas por Grupos Taxonômicos

A classe das aves foi a mais registrada nas entregas espontâneas: 620 espécimes. Os répteis foram a segunda classe mais entregue, com 261 espécimes. Já os mamíferos, tiveram o menor número, com 164 no total (Figura 5). Ressalta-se que nas fichas de recebimento dos animais não são detalhados dados de espécies (e muitas das vezes, nem a quantidade de indivíduos), o que impede a identificação das espécies afetadas.

Figura 5 – Entregas espontâneas por grupo taxonômico.



Fonte: BPMPA (2021). Organização: A autora.

Diversas pesquisas realizadas em órgãos ambientais mostram que há predileção da população por aves e, em seguida, por répteis. Na pesquisa realizada por Freitas (2014), apurou-se que 95,6% dos animais recebidos no CETAS de Belo Horizonte, entre 2003 e 2012, eram aves, seguidas dos répteis, com 2,5% dos animais. Pagano *et al.* (2009) constataram que 88% da entrada de animais no CETAS da Paraíba eram aves. Araújo (2015) averiguou que dos animais apreendidos no CETAS de Goiás, 96,56% eram aves, seguidas dos répteis, com 3,09%. Bilio, Silva e Costa (2019)

constataram que 44% e 41% da entrada de animais no BPMPA-VG, nos anos de 2016 e 2017 eram aves, seguidas também dos répteis com 30% e 22%, respectivamente. Santos (2021) apurou que 82,90% dos animais recebidos no CETAS da Bahia entre os anos de 2009 e 2019 eram aves; 12,30%, répteis; e 4,77%, mamíferos. Esses dados vão de encontro com o relatório técnico dos CETAS do IBAMA entre 2010 e 2014: 79,3% dos animais recebidos são aves; 9,7%, répteis; e 6,2%, mamíferos.

As respostas dos questionários de todos os pesquisados revelam que as aves são os animais mais entregues espontaneamente. Para Freitas (2014), as entregas espontâneas acompanham o viés do tráfico, pois muitas pessoas entregam os espécimes com a finalidade de evitar sanções ou penalidades, além de que as espécies entregues espontaneamente são as mesmas que são comercializadas ilegalmente. Assim como nas entregas espontâneas, as aves, seguidas dos répteis, são as mais traficadas. Isso converge com o comércio legal de animais, em que os animais mais vendidos também são os mais traficados (Gomes; Oliveira, 2012; Silva Filho; Thevenin, 2021).

3.6. Entregas Espontâneas por Microrregiões

As microrregiões do norte de Mato Grosso (Alta Floresta, Arinos, Aripuanã, Colíder e Sinop) apresentaram escassas entregas. As entregas de aves foram as mais abundantes, estando presentes em grande parte das microrregiões, destacando-se as microrregiões de Cuiabá e do Alto Pantanal como as que apresentaram maior volume de entregas. Os mamíferos, assim como os répteis, também apresentaram maior número de entregas na microrregião de Cuiabá. Os répteis apresentaram entregas bastante concentradas, especialmente na microrregião de Cuiabá. Os dados compilados de entregas espontâneas por microrregiões podem ser observados no quadro 2:

Quadro 2 – Entregas espontâneas por microrregião.

Microrregiões	Municípios	Aves	Mamíferos	Répteis
ARIPUANÃ	Juína, Juruena, Cotriguaçu, Aripuanã Castanheira, Brasnorte	3		
ALTA FLORESTA	Nova Bandeirantes, Alta Floresta, Paranaíta, Carlinda, Apiacás, Nova Monte Verde			

COLÍDER	Terra Nova do Norte, Guarantã do Norte, Colíder, Nova Canãa do Norte, Novo Mundo, Peixoto de Azevedo, Matupá, Nova Guarita			
PARECIS	Comodoro, Diamantino, Campo Novo do Parecis, Campos de Júlio, Sapezal	2		
ARINOS	Juara, Novo Horizonte do Norte, São José do Rio Claro, Porto dos Gaúchos, Nova Maringá, Tabaporã			
ALTO TELES PIRES	Tapurah, Nova Mutum, Nova Ibiratã Lucas do Rio Verde, Nobres, Sorriso	10	4	2
SINOP	Cláudia, Santa Carmem, União do Sul, Vera, Itaúba, Marcelândia, Feliz Natal, Sinop			
PARANATINGA	Nova Brasilândia, Paranatinga, Planalto da Serra, Gaúcha do Norte	1	1	
NORTE ARAGUAIA	Ribeirão Cascalheira, Luciára, Confresa, São José do Xingu, Alto Boa Vista, Vila Rica, Canabrava do Norte, Santa Terezinha, Porto Alegre do Norte, São Félix do Araguaia	1		
CANARANA	Querência, Água Boa, Nova Xavantina, Novo São Joaquim, Campinápolis, Canarana			1
MÉDIO ARAGUAIA	Araguaiana, Cocalinho, Barra do Garças	1		
ALTO GUAPORÉ	Nova Lacerda, Vila Bela da Santíssima Trindade, Pontes e Lacerda	3	2	
TANGARÁ DA SERRA	Nova Olímpia, Denise, Barra do Bugres, Porto Estrela, Tangará da Serra	18	9	
JAURU	Jauru, São José dos Quatro Marcos, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Lambari D'Oeste, Araputanga, Indivaí, Mirassol D'Oeste, Salto do Céu, Figueirópolis D'Oeste, Porto Esperidião, Glória D'Oeste		1	
ALTO PARAGUAI	Nortelândia, Santo Afonso, Arenápolis, Alto Paraguai, Nova Marilândia			

ROSÁRIO OESTE	Acorizal, Rosário Oeste, Jangada	15	1	20
CUIABÁ	Chapada dos Guimarães, Nossa Senhora do Livramento, Várzea Grande, Cuiabá, Santo Antônio do Leverger	529	132	211
ALTO PANTANAL	Cáceres, Poconé, Barão de Melgaço	31	9	24
PRIMAVERA DO LESTE	Primavera do Leste, Campo Verde	7	1	3
TESOURO	Poxoréo, Tesouro, Ribeirãozinho, Guiratinga, Torixoréu, Araguaína, Pontal do Araguaia, Ponte Branca, General Carneiro			
RONDONÓPOLIS	Juscimeira, São José do Povo, Pedra Preta, São Pedro da Cipa, Dom Aquino, Rondonópolis, Itiquira, Jaciara	2	4	
ALTO ARAGUAIA	Alto Araguaia, Alto Garças, Alto Taquari			
TOTAL		620	164	261

Fonte: BPMPA (2021). Organização: A autora.

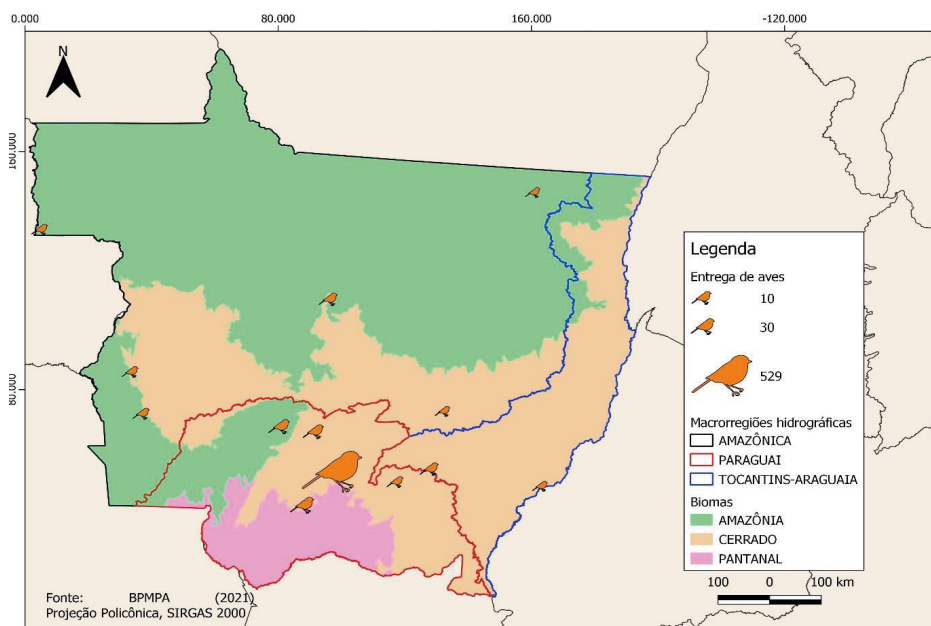
A entrega de aves foi contabilizada em 13 microrregiões, sendo o grupo taxonômico que abrangeu o maior número de microrregiões. A entrega de mamíferos ocorreu em dez microrregiões do estado. Os répteis foram registrados em seis microrregiões do estado, concentrando-se nas microrregiões de Cuiabá, Rosário Oeste e Alto Pantanal. As microrregiões da região centro-sul do estado como Cuiabá, Tangará da Serra, Rondonópolis, Rosário Oeste e Alto Pantanal concentraram os maiores registros de entregas espontâneas de maneira geral.

3.7. Entregas Espontâneas por Biomas e Regiões Hidrográficas

As aves tiveram grande parte de suas entregas registradas no bioma Cerrado (Rosário Oeste, Tangará da Serra, Cuiabá, Primavera do Leste), seguido da Amazônia (Alta Floresta e Aripuanã). No bioma Pantanal, houve entregas apenas de Alto Pantanal. O bioma que apresenta a maior quantidade de espécies de aves é a Amazônia, com cerca de 1.300 espécies, seguida do Cerrado, com 800 espécies, e do Pantanal, com 463

espécies (ICMBIO, 2021). Quanto às bacias hidrográficas, a do Paraguai apresentou o maior número de entregas de aves, seguida da bacia Amazônica e Tocantins-Araguaia, respectivamente (Figura 6).

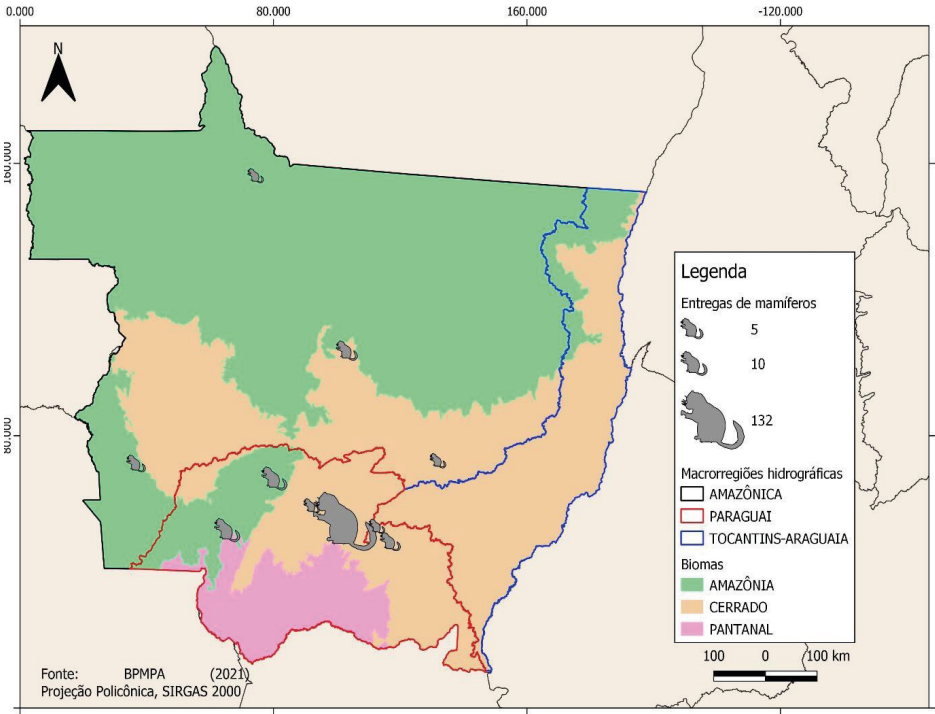
Figura 6 – Entrega de aves.



Fontes: ANA (2020), BPMPA (2021) e IBGE (2020). Organização: A autora.

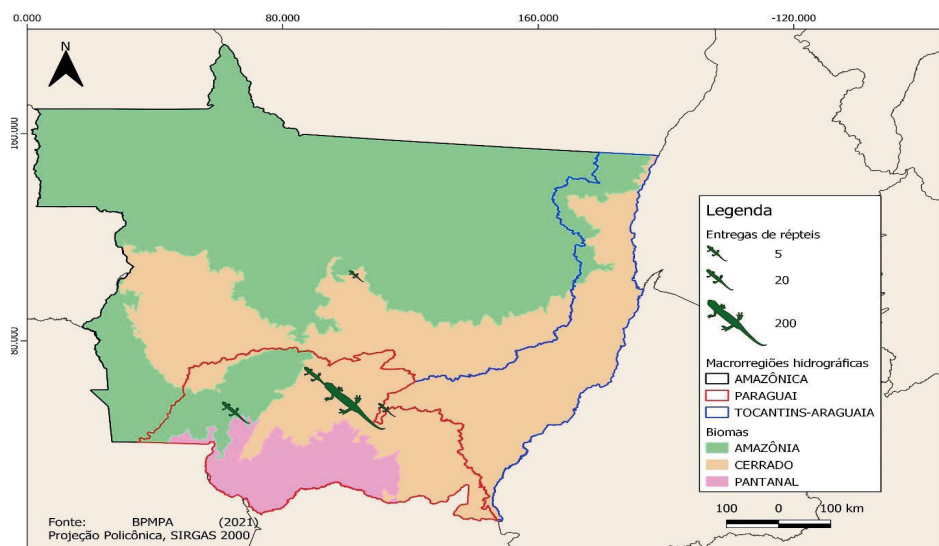
Grande parte das entregas de mamíferos ocorreu em microrregiões predominantes dentro do bioma Cerrado (Rosário Oeste, Tangará da Serra, Cuiabá, Primavera do Leste). Quanto ao bioma Amazônia, ocorreram entregas de Alta Floresta. Não houve nenhuma entrega de espécime de mamífero proveniente do bioma Pantanal. No que diz respeito à riqueza de espécies de mamíferos, o bioma da Amazônia apresenta a mais rica diversidade, totalizando 300 espécies. Já o Cerrado e o Pantanal, possuem cerca de 200 e 124 espécies, respectivamente (ICMBIO, 2021). No tocante às bacias hidrográficas, novamente a bacia do Paraguai apresentou maior número de entregas em decorrência dos registros dos municípios de Rosário Oeste, Tangará da Serra, Cuiabá e Primavera do Leste. Nos municípios situados dentro da Bacia Hidrográfica Tocantins-Araguaia não foi registrada nenhuma entrega de mamíferos (Figura 7).

Figura 7 – Entrega de mamíferos.



Em apenas sete microrregiões foram contabilizadas as entregas espontâneas de répteis, estando a maioria delas inseridas no bioma Cerrado (Alto Teles Pires, Canarana, Rosário Oeste, Canarana, Cuiabá, Alto Pantanal e Primavera do Leste). As entregas de répteis foram extremamente concentradas no bioma Cerrado, o que não foi diferente com as bacias hidrográficas: a bacia do Paraguai foi a que registrou a maior parte das entregas, seguida da bacia Amazônica (Figura 8).

Figura 8 – Entregas de répteis.



Fontes: ANA (2020), BPMPA (2021) e IBGE (2020). Organização: A autora.

É importante destacar que a ausência de coordenadas geográficas das entregas e as áreas de contato entre os biomas não permitem revelar com exatidão a origem dos animais. A maioria das localizações dos animais referia-se apenas ao município onde foram encontrados. Ressalta-se também que os biomas, bem como as bacias hidrográficas, não se restringem às organizações político-administrativas das microrregiões do estado, podendo abranger mais de um bioma ou bacia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve um total de 1.045 entregas de animais silvestres ao BPMPA dentro do período abordado. Todavia, essa quantidade não reflete o valor exato de animais entregues, uma vez que grande parte dos registros não tinha anotação da quantidade dos indivíduos recebidos. Ademais, estavam redigidos a punho em fichários, o que facilita a perda e extravio de documentos. O ano de 2018 teve a maior quantidade de entregas registradas: 303; enquanto o ano de 2015 apresentou o menor número de entregas (total de 157). Percebeu-se a ocorrência de queda nas entregas espontâneas com o passar dos anos, conforme o período estudado.

De maneira geral, a região centro-sul do estado foi a que teve mais municípios com maiores números de entregas, destacando-se os municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Acorizal, Rondonópolis e Tangará da Serra. A maior parte desses municípios está situada no bioma Cerrado, fazendo com que os registros fossem maiores nesse bioma. Já as microrregiões da área norte do estado, em sua maioria, registraram poucas entregas. No tocante às bacias hidrográficas, a bacia do Paraguai foi a que apresentou a maior parte dos registros das entregas, seguida da bacia Amazônica. Isso pode ser explicado pelo fato de que a região centro-sul do estado é a mais urbanizada, com intenso avanço da atividade agropecuária no Cerrado.

As aves foram o grupo taxonômico mais registrado nas entregas espontâneas: 620 espécimes. Os répteis foram o segundo grupo mais entregue, com 261 espécimes. Já os mamíferos, tiveram o menor número, com 164 no total. Além disso, as respostas obtidas nos questionários também indicaram que as aves são as mais recebidas pelos órgãos ambientais, seguidas pelos répteis. Insta ressaltar que as localizações dos animais entregues não eram exatas, uma vez que constavam apenas o nome dos municípios em que foram encontrados.

Ainda que nem todas as entregas espontâneas estejam relacionadas às ameaças ambientais, como o tráfico de animais silvestres, elas são benéficas sob outro enfoque. O Decreto nº 6.514/2008, ao abdicar da aplicação de sanções para essa conduta, estimula as entregas espontâneas sem ônus e receios, o que acaba por oportunizar a reabilitação e a posterior reintrodução dos animais à natureza. Ademais, diminui as solturas de animais sem a devida reabilitação. Um animal solto de maneira inadequada pode acabar morrendo devido às condições adversas ambientais para as quais não está preparado. Além disso, o espécime pode vir a se tornar uma espécie invasora e uma ameaça às espécies nativas, pois pode competir por recursos, preda espécies descontroladamente devido à ausência de predadores naturais, ou ser transmissor de doenças.

Portanto, é necessário que os órgãos ambientais avancem além de uma simples cooperação entre si, buscando padronizar os dados relativos aos recebimentos de fauna silvestre. É necessária a utilização de tecnologias para facilitar e minimizar os erros da coleta de dados, como equipamentos que colem as coordenadas geográficas da localização em tempo real, aumentando a precisão da informação. Também é fundamental propor políticas públicas relacionadas aos animais depositados nos CETAS e RAS, com a finalidade de reduzir os impactos antrópicos à fauna silvestre. É relevante ainda conceituar e tipificar na legislação os diferentes agentes

e tipos de ações do tráfico: as pessoas que capturam animais para venda de subsistência, as pessoas que adquirem animais para domesticação, os intermediários (transportadores) e os consumidores finais. Deve-se estabelecer, para cada um dos agentes, diferentes conduções (penalidades correspondentes ao nível de vida e conhecimento, ou reeducação ambiental), de tal forma que considere as condições de vida de cada um e os motivantes de tais práticas. Ainda, é crucial propor políticas públicas que minimizem as condições precárias de vida da população, principalmente das populações ribeirinhas, quilombolas, pescadores e outras, especialmente das que vivem nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

Contribuições possíveis ao combate ao tráfico de fauna são: implementar ações de educação ambiental que promovam o conhecimento do papel da fauna silvestre no ecossistema, dos impactos causados a esta pelas atividades de tráfico, bem como dos agentes envolvidos tanto nas práticas de tráfico, quanto no seu combate.

Sugere-se a promoção de uma EA efetiva, de maneira prática, facilitando que o indivíduo compreenda a relação entre teoria e prática, contextualizando o meio em que vive, e integradora dos elementos ambientais, inserindo a fauna silvestre como elemento do meio ambiente e assim comprovar as múltiplas relações ambientais; divulgar meios lícitos para aquisição de animais silvestres (como venda em criadouros legalizados e adoção por meio do Termo de Guarda Definitiva de Animal Silvestre) e divulgar as formas de aquisição ilegal; elucidar que o simples ato de manter animais silvestres em casa sem autorização é crime, e explicar os motivos dessa prática ser considerada ilegal; divulgar conhecimentos das leis que regem as entregas espontâneas, mostrando os motivos para que elas ocorram e as ausências de penalidades ao entregar animais aos órgãos ambientais.

A falta de dados e a indefinição do tráfico de animais silvestres reflete a escassez de pesquisas. Sugere-se uma pesquisa mais profunda sobre as entregas espontâneas: entrevistas diretas com as pessoas que entregam os espécimes, de forma a esclarecer o real motivo dessas entregas. É pertinente pesquisar sobre outros tipos de procedências de animais silvestres, como as apreensões e resgates, a fim de verificar os impactos que incidem sobre a fauna silvestre.

5. REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S. Amazônia: Fronteira Geopolítica da Biodiversidade. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n.12, p. 6-19, set. 2001.
- ALBUQUERQUE, M. F. C. O comércio de animais silvestres no Brasil e a Resolução Conama n. 457. **Boletim Científico**, Brasília, p. 147-176, 2014.
- ALVES, R. R. N.; ARAÚJO, H. F. P.; LIMA, J. R. F. O comércio de aves vivas no Brasil e suas implicações para a conservação: um panorama. **Bird Conservation International**, v. 23, p. 53–65, 2013.
- ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras – Edição Especial**. Brasília: ANA, 2015.
- ARAÚJO, D. R. **Determinantes do tráfico de animais silvestres no estado de Goiás e no bioma cerrado**. 2015. Dissertação (Mestrado em Recursos Naturais do Cerrado). Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais do Cerrado, Universidade Estadual de Goiás. Anápolis, 2015.
- BARREIRA, C. C.; CHAVEIRO, E. F.; OLIVEIRA, A. F.; OLIVEIRA, H. M. Amazônia Legal e os contornos da fronteira capitalista no século XXI. **Acta Geográfica**, Boa Vista. v. 14, n. 36, p. 137-161, 2020.
- BELTRÃO, S. L. L.; PEREIRA, R. M.; TEIXEIRA, M. R. F. **Brinque com ciência: biomas do Brasil**. Brasília, DF: Embrapa, 2013.
- BILIO, R. S.; SILVA, E. F.; COSTA, M. E. L. Análise dos registros de captura da Fauna silvestre pelo Centro de Triagem de Animais Silvestres de Cuiabá/MT nos anos de 2016 e 2017. **Proficiência**, n. 12, p. 126-137, 2019.
- BPMPA. Batalhão de Polícia Militar de Proteção Ambiental. **Banco de dados**. Cuiabá: BPMPA, 2021.
- BRASIL. **Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF, mar. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514compilado.htm#art152. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 9 mar. 2022.

BRUNO, L. O.; FANTIN-CRUZ, I. Gestão dos Recursos Hídricos: Uma abordagem sobre os comitês de bacias hidrográficas de Mato Grosso. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE. Congestas, 2017. **Anais** [...]. v. 5.

CHARITY, S.; FERREIRA, J. M. **Wildlife Trafficking in Brazil.** Traffic International. Cambridge, United Kingdom, 2020.

DEMA. Delegacia Especializada do Meio Ambiente. **Ofício.** Cuiabá: DEMA, 2022.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Portfólio Amazônia.** Inovação e sustentabilidade no bioma Amazônia. 2013. Disponível em: <https://www.embrapa.br/portfolio/amazonia>. Acesso em: 01 jun. 2022.

FERRAZ, L.; NUNES, J. R. S.; SILVA, C. J. Mato Grosso e seus Biomas: Biodiversidade, Desafios Sócio Ambientais, Unidades de Conservação Iniciativas de Políticas Públicas e Privadas para Conservação. **Revista Gestão Universitária**, v. 7, p. 1-28, 2017.

FREITAS, A. C. P. **Distribuição espaço-temporal dos animais recebidos no Centro de Triagem de Animais Silvestres de Belo Horizonte, Minas Gerais, 2003 a 2012.** 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Animal) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

GAMEIRO, M. B. P.; MARTINS, R. C. Da mercantilização da natureza à criação de mercadorias verdes. **REDD-Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara-SP, v.8, n.1 e 2, 2014.

GFI. Global Financial Integrity. **Natural Resources: why are natural resources at risk of illicit financial flows?** 2022. Disponível em: <https://gfintegrity.org/issue/natural-resources/>. Acesso em: 18 fev. 2022.

GOMES, C. C.; OLIVEIRA, R. L. O tráfico internacional de animais: tratamento normativo e a realidade brasileira. **Revista Direito e Liberdade**, v. 14, n. 2, p. 33-49, 2012.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa nº 5, de 13 de maio de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-13-de-maio-de-2021-322106813>. Acesso em: 18 mar. 2022.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa nº 23, de 31 de dezembro de 2014**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32094529/do1-2015-01-02-instrucao-normativa-n-23-de-31-de-dezembro-de-2014-32094512. Acesso em: 18 mar. 2022.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Ofício**. Cuiabá: IBAMA, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geociências**, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: 23 set. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema Costeiro-Marinho do Brasil**: compatível com a escala 1: 250.000. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biomias Brasileiros**. 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18307-biomias-brasileiros.html>. Acesso em: 08 fev. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residentes no Brasil e unidades da federação**. 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Monitoramento da cobertura e uso da terra do Brasil**: 2014-2016. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geociências**. Biomias, 2020. Disponível em: https://production.alerta.mapbiomas.org/geoserver/mapbiomas-alertas/ows?service=WFS&version=1.0.0&request=GetFeature&typeName=mapbiomas-alertas%3Adashboard_biomes-static-layer&outputFormat=SHAPE-ZIP. Acesso em: 24 mar. 2023.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Unidades nos biomas**. 05 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomias>. Acesso em: 06 jun. 2023.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Sistema de Avaliação do Risco de Extinção da Biodiversidade – SALVE**. 2018. Disponível em: <https://salve.icmbio.gov.br/salve/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Lista Oficial das Espécies Ameaçadas de Extinção é divulgada**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/lista-oficial-das-especies-ameacadas-de-extincao-e-divulgada>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Portarias Fauna Ameaçada**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/programas-e-projetos/fauna-brasileira/portarias-fauna-ameacada>. Acesso em: 06 mar. 2021.

LACAVA, U. (coord.). **Tráfego de animais silvestres no Brasil**: um diagnóstico preliminar. WWF-Brasil. Brasília, 2000.

LEFF, E. Construindo a história ambiental da América Latina. **Esboços**: histórias em contextos globais, v. 12, n. 13, p. 11-29, 2005.

MAPBIOMAS. **Plataforma MapBiomias Brasil (2015)**. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MAPBIOMAS. 2019. **Agropecuária cresce 258% no Matopiba desde 1985 e ocupa área maior que o Amapá**. Disponível em: <https://mapbiomas.org/agropecuaria-cresce-258-no-matopiba-desde-1985-e-ocupa-area-maior-que-o-amapa>. Acesso em: 06 mar. 2023.

MARINI, M. A.; F. I. GARCIA. Conservação de aves no Brasil. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, p. 95-102, 2005.

MATO GROSSO. **Decreto Estadual nº 2.454, de 22 de março de 2010**. Disponível em: <http://www.pm.mt.gov.br/-/7779894-decreto-n-2.454-de-22-de-marco-de-2010>. Acesso em: 19 mar. 2022.

MATO GROSSO. **Geografia**. 2021a. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/geografia>. Acesso em 13/03/2022. Acesso em 01 mar. 2022.

MATO GROSSO. **Decreto nº 1.137, de 06 de outubro de 2021b**. Disponível em: http://www.transparencia.mt.gov.br/-/c-29?ciclo=cv_secretarias_de_estado. Acesso em: 01 mar. 2022.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Instrução Normativa SEMA nº 8, de 16/11/2021c**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=422909#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20dep%C3%B3sito%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 30 mar. 2022.

MATO GROSSO. Mato Grosso é um dos lugares com maior volume de água doce no mundo. **MTPrevi**, 23 jul. 2018. Disponível em: <https://www.mtprev.mt.gov.br/-/10075862-mato-grosso-e-um-dos-lugares-com-maior-volume-de-agua-doce-no-mundo>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. 2022a. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira.html>. Acesso em: 08 fev. 2022.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Amazônia**. 2022b. Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/biomas/amaz%C3%B4nia.html#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20%C3%A9%20o%20maior,mil%20da%20Am%C3%A9rica%20do%20Sul>). Acesso em: 01 jun. 2022.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Biomas**. 28 jan. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MORENO, G.; HIGA, T. C. S. **Geografia de Mato Grosso**. Território, Sociedade, Ambiente. 2. ed. rev. e atual. Cuiabá: Entrelinhas, 2017.

MUNIZ, L. M. Ecologia Política: o campo de estudo dos conflitos socio-ambientais. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 12, 2009.

PAGANO, I. S. A.; RAMOS, R. T. C.; SOUSA, A. E. B. A.; WAGNER, P. G. C. Aves depositadas no Centro de Triagem de Animais Silvestres do IBAMA na Paraíba: uma amostra do tráfico de aves silvestres no estado. **Ornithologia**, v. 3, n. 2, p. 132-144, 2009.

PEREIRA, A. A.; DALLA NORA, G. Reflexões Sobre o Tráfico de Animais Silvestres no Estado de Mato Grosso-Brasil. **Biodiversidade**, v. 20, n. 2, 2021.

PONTES, J. B. O tráfico internacional de animais silvestres. In: GIOVANINI, D. (Org.). **Animais silvestres: vida à venda**. Brasília: Dupligráfica, 2003. p. 173-191.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Os (Des)caminhos do Meio Ambiente**. 14. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

ROCHA, F. M. **Tráfico de Animais Silvestres no Brasil**. WWF, Brasília, 1995.

SANTOS, M. C. **Animais silvestres recebidos nos Centro de Triagem de Animais Silvestres da Bahia com ênfase no tráfico (2009 a 2019)**. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Animal nos Trópicos) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

SARAIVA, B. C.; VERÁS NETO, F. Q. Sociedade de risco, neoconservadorismo e constitucionalismo socioambiental como paradigmas emergentes de análise do cenário de globalização neoliberal. In: VERÁS NETO, F.; SARAIVA, B. C. (Org.). **Temas atuais de direito ambiental, ecologia política e direitos humanos**. Rio Grande/SR: Editora da FURG, 2013. p. 33-46.

SEMA. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Ofício**. Cuiabá: SEMA, 2022.

SILVA FILHO, E. C.; THEVENIN, T. B. B. A Evolução legislativa da fauna silvestre brasileira e os (des)caminhos de sua proteção jurídico-normativa. **Revista Brasileira de Direito Animal**, v. 16, n. 2, p. 64-78, 2021.

SINDENERGIA. Sindicato da Construção, Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica e Gás no Estado de Mato Grosso. **Bacias Hidrográficas do Estado de Mato Grosso**. 2014. Disponível em: http://www.sindenergia.com.br/arquivos/096_mapa2014_bacias_sem_detalhe.pdf. Acesso em: 5 mar. 2023.

TANGERINO, E. F. H.; CARVALHO, S. M. O tráfico de animais silvestres no Estado do Paraná. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, Maringá, v. 28, n. 2, p. 257-266, 2006.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **World Wildlife Crime Report Trafficking in protected species**, 2016. Disponível em: <https://globalinitiative.net/analysis/world-wildlife-crime-report-trafficking-in-protected-species/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **World Wildlife Crime Report: Trafficking in protected species**. Viena: UNODC, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wildlife.html>. Acesso em: 20 jan. 2023.

WWF. World Wide Fund for Nature. **Relatório Planeta Vivo 2014**. Sumário Executivo.

WWF-BRASIL. **Redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no Cerrado**. 2020. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/?uPage=3>. Acesso em: 11 mar. 2022.

Data de submissão: 17/08/2023

Data de aprovação: 28/06/2024

9 – Inteligência Policial Judiciária Militar: Algumas Percepções do Oficialato da Polícia Militar do Distrito Federal sobre a Utilização de Ações de Busca nos Inquéritos Policiais Militares

Military Criminal Intelligence: Some Perceptions About the Uses of Intelligence Operations for Criminal Persecution

Bruno César Prado Soares⁸³
Waldicharbel Gomes Moreira*
Ioan Carvalho Gules**

RESUMO

As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares possuem como atribuição a atividade de Polícia Judiciária Militar. Na apuração de crimes militares, o oficial pode se deparar com situações que exijam o emprego de técnicas especializadas para sua elucidação. O presente trabalho tem como objetivo compreender a visão dos oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal sobre a utilização das ações próprias da atividade de inteligência na investigação de crimes militares. Para isso, em um primeiro momento, é explorada a relação entre a obtenção de provas na investigação criminal e a inteligência policial judiciária a partir da análise do *Habeas Corpus* nº 512.290/RJ, do Superior Tribunal de Justiça. Extrapola-se os termos para firmar a importância do conceito de Inteligência Policial Judiciária Militar. Em um segundo momento, foram aplicados questionários que contaram com respostas de 81 (oitenta e um) oficiais da PMDF, o que representa cerca de 11% do efetivo da ativa no momento da aplicação. Foram exploradas, na ocasião, seis ações de busca que potencialmente podem ser utilizadas para o esclarecimento de crimes militares. Os resultados mostram que a utilização da Inteligência de Polícia Judiciária Militar pelos oficiais encarregados de Inquéritos Policiais Militares ainda se encontra incipiente, muito embora quase 60% dos oficiais afirmem que se depararam com informações negadas ou não disponíveis durante suas investigações. Além disso, menos de 15% dos encarregados acreditam que

⁸³ Bruno César Prado Soares é Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Mestre em Ciência Política pelo Centro Universitário Euro-Americano. Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP/PMDF). Conteudista da Rede EaD Senasp (MJSP). Oficial superior da Polícia Militar do Distrito Federal. Foi chefe da Assessoria Técnico-Jurídica do Corregedor-Geral e da Assessoria Técnico-Jurídica do Departamento Operacional da PMDF, além de assessor de gabinete do Chefe do Estado-Maior. Atualmente lotado no Departamento de Controle e Correição (Corregedoria).

* Tenente-coronel da Polícia Militar do Distrito Federal.

** Policial Militar do Distrito Federal

as investigações que conduziram necessitavam de ações mais complexas, como infiltração, ação controlada e interceptação telemática. Por fim, foi verificada dúvida quanto à legalidade das ações de busca e quanto a quem recorrer, o que demonstra a necessidade de esclarecimentos e a adoção de protocolos padronizados.

Palavras-chave: crime militar; inteligência policial; inteligência policial judiciária militar; Polícia Militar.

ABSTRACT

The Military Police Forces and the Military Fire Brigades are responsible for criminal investigations related to military crimes within their organizations. In the investigation of military crimes, officers may encounter situations requiring specialized techniques for resolution. This study aims to understand the perspectives of officers in the Federal District Military Police on the use of intelligence activities when investigating military crimes. Initially, it explores the possibilities of criminal intelligence through the analysis of Habeas Corpus No. 512.290/RJ from the Superior Court of Justice. This analysis underscores the importance of the concept of Military Criminal Intelligence.

Subsequently, questionnaires were administered, with responses from 81 officers of the Federal District Military Police, representing about 11% of the active force at the time. Six actions with potential for use in clarifying military crimes were examined. The results indicate that the use of Military Criminal Intelligence by officers in charge of Military Police Inquiries is still in its early stages, even though nearly 60% of officers reported encountering denied or unavailable information during their investigations. Additionally, less than 15% of the officers believed that their investigations required more complex actions such as infiltration, controlled actions, and telematic interception. Finally, there was uncertainty regarding the legality of search actions and whom to consult, highlighting the need for clarifications and the adoption of standardized protocols.

Keywords: military crimes; criminal intelligence; military criminal intelligence; Military Police.

1. INTRODUÇÃO

Uma leitura desatenta do art. 144 da Constituição da República Federativa pode levar o intérprete a acreditar que as polícias militares teriam apenas duas missões constitucionais, a polícia ostensiva e a

preservação da ordem pública. A essas duas atribuições se somam as funções de força auxiliar e reserva do Exército. Porém, logo acima das disposições sobre as polícias militares, no §4º do mesmo artigo, no texto que trata das competências da polícia civil, estão implícitas outras missões constitucionais das corporações militares estaduais: a polícia judiciária militar e a apuração das infrações penais militares.⁸⁴ Disciplinada no Código de Processo Penal Militar, a polícia judiciária militar é competente para apurar os crimes militares, prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos e cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar. Ela é em apertada síntese, pelos Comandantes, Chefes e Diretores militares, que podem delegar suas atribuições a oficiais da ativa.

Disciplinada no Código de Processo Penal Militar, a polícia judiciária militar é exercida, em apertada síntese, pelos Comandantes, Chefes e Diretores militares, que podem delegar suas atribuições a oficiais da ativa. Entre suas atribuições está apurar os crimes militares, prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos e cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar.

Em um caminho semelhante ao trilhado pelas polícias civis, as autoridades de polícia judiciária militar têm se deparado com a necessidade cada vez maior da utilização de efetivo treinado e especializado para obter provas de difícil acesso. Nesse sentido, ações de busca realizadas por agentes de inteligência seriam capazes de alcançar informações essenciais para a elucidação do fato criminoso. Essa situação traz à tona a importância da Inteligência Policial Judiciária, seguimento da Inteligência Policial que, aplicada aos crimes militares, seria mais bem conceituada como Inteligência Policial Judiciária Militar.

Questão prática que recai sobre a apuração dos crimes militares reside na utilização das estruturas de inteligência das polícias militares para auxiliar na colheita de provas e indícios que possam subsidiar a

⁸⁴ Art. 144. (...) § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

ação penal. Isso porque a atividade de inteligência era originalmente voltada exclusivamente para o apoio ao processo decisório, não possuindo relação com investigações. Nas polícias militares, esteve ligada também à preservação da ordem pública pois, a partir das informações obtidas, pode-se planejar o emprego do policiamento fardado.

O presente trabalho tem como objetivo compreender a visão dos oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal sobre a Inteligência Policial Judiciária Militar. Em busca dessa compreensão, o trabalho se desenvolve em duas partes. A primeira visa explicar os conceitos e a relação entre a obtenção de provas na investigação criminal e a inteligência policial judiciária, extrapolando o termo para firmar a importância do conceito de Inteligência Policial Judiciária Militar. Isso porque, a fixação do novo termo, muito embora pareça desnecessária em razão da consolidação da questão sobre a obtenção de dados de inteligência, tem como objetivo chamar a atenção dos encarregados de Inquéritos Policiais Militares para as diversas possibilidades que possui ao longo da investigação de crimes militares.

Além disso, foi dada ênfase ao estudo do *Habeas Corpus* nº 512.290/RJ, do Superior Tribunal de Justiça, de forma a promover a ligação entre as ações de investigação e assessoramento, de forma a mostrar a legalidade da atuação dos segmentos de inteligência de segurança pública para a produção de provas. Optou-se aqui pela recenticidade do processo, uma vez que a doutrina consolidada costuma afastar o tratamento das duas áreas. Assim, o referido julgado serve como base para que não se confunda, mas também não se afaste de forma permanente, as atividades de inteligência e de investigação de crimes militares.

Na segunda parte do trabalho foram aplicados questionários que contaram com respostas de 81 (oitenta e um) oficiais de 14 (catorze) turmas formadas pela Academia de Polícia Militar de Brasília. O número representa um total de 11,58% dos oficiais da ativa no momento de sua aplicação. Foram exploradas, na ocasião, seis ações de busca que potencialmente podem ser utilizadas para o esclarecimento de crimes militares. Importante ressaltar que não foi encontrado, para comparação, outro estudo que tratasse da temática explorada no texto, razão pela qual não foi possível realizar comparações.

2. A POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR

A Polícia Judiciária Militar (PJM) e a investigação das infrações penais militares são missões constitucionais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, conforme se depreende da interpretação lógico-sistemática do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil.⁸⁵

Com o objetivo de regulamentar a matéria, a Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023, que instituiu a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, tratou do assunto em diversos pontos. Conforme o §1º de seu art. 2º, cabe às polícias militares e aos corpos de bombeiros a polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Mais adiante, o art. 4º estabelece, entre as diretrizes a serem observadas pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares, o livre convencimento técnico-jurídico do oficial no exercício da polícia judiciária militar e o desempenho de funções de polícia judiciária militar e apuração de infrações penais militares.⁸⁶

A atuação da Polícia Judiciária Militar é disciplinada no Código de Processo Penal Militar (CPPM). Nos termos do referido Código, compete à Polícia Judiciária Militar a apuração preliminar dos crimes militares, realizada, nos Estados, através de três procedimentos específicos: Inquérito Policial Militar (IPM), Auto de Prisão em Flagrante (APF) e

⁸⁵ Existe controvérsia na doutrina e jurisprudência acerca da separação constitucional da polícia judiciária e investigação de infrações penais. Para Pereira (2019: 38), “a Polícia Judiciária é uma instituição jurídica cuja função é precisamente a investigação criminal, que pressupõe órgãos e procedimento próprio para o cumprimento de sua ideia”. De forma diversa, Feitoza (2008: 163) afirma que a Constituição fez distinguir a polícia investigativa e a polícia judiciária, “órgão que tem o dever de auxiliar o Poder Judiciário”. Conforme o autor, a “distinção estabelecida pela Constituição Federal, por ser norma hierarquicamente superior, deve prevalecer sobre a norma infraconstitucional”.

⁸⁶ Além disso, os arts. 5º e 6º da referida lei estabelecem como competências das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, entre outras: a execução das atividades de polícia judiciária militar; a prevenção e a repressão dos ilícitos penais militares; o cumprimento de mandados de prisão, busca e apreensão e demais medidas cautelares, bem como ordens judiciais expedidas no interesse da apuração criminal militar referentes à apuração das infrações penais militares praticadas pelos seus membros; a realização de coleta, busca e análise de dados, inclusive estatísticos, sobre a criminalidade e as infrações administrativas de interesse da preservação da ordem pública, da polícia ostensiva e da polícia judiciária militar.

Instrução Provisória de Deserção (IPD), uma vez que militares estaduais não cometem o crime de insubmissão.⁸⁷

Essa apuração preliminar “é uma peça fundamental para o processo penal” e tem como objetivo colher elementos que justifiquem o próprio

⁸⁷ Crimes militares são aqueles definidos no art. 9º do Código Penal Militar, a saber: I - os crimes de que trata este Código (Código Penal Militar), quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial; II - os crimes previstos neste Código (Código Penal Militar) e os previstos na legislação penal, quando praticados: a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado; b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil; d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar; III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos: a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar; b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo; c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras; d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior. Crimes militares são aqueles definidos no art. 9º do Código Penal Militar, a saber: I - os crimes de que trata este Código (Código Penal Militar), quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial; II - os crimes previstos neste Código (Código Penal Militar) e os previstos na legislação penal, quando praticados: a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado; b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil; d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar; III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos: a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar; b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo; c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras; d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

início da persecução penal. Existem três razões que fundamentam a instrução preliminar: a) a busca do fato oculto, que fornecerá evidências para fundamentar a decisão sobre a abertura ou não do processo; b) a função simbólica, que traz a sensação de que o Estado atuou para restaurar a ordem; c) o filtro processual, que evita acusações infundadas. (Lopes Jr., 2021: 163). Além disso, a investigação possui uma função garantidora, que assegura ao investigado o respeito aos direitos fundamentais, além da função simbólica de restabelecer a paz social. Por essa razão, os elementos colhidos durante a fase preliminar não possuem um “dono”, mas sim, pertencem aos diversos participantes da instrução criminal (Ferreira, 2022: 312).

O Inquérito Policial Militar é a espécie de apuração preliminar mais comum no âmbito das polícias militares. Seu objetivo principal, conforme o Código de Processo Penal Militar, é a apuração sumária de fato que configure crime militar, e de sua autoria. O que se busca “é a elucidação das circunstâncias que envolvem a prática de um delito, ou seja, a existência de um fato, a sua autoria (...), a motivação e a forma de execução” (Mendroni, 2013: 73). Ainda, lembra Neves (2021: 288) que, “ao dispor que incumbe à polícia judiciária militar a apuração, o legislador refere-se à demonstração da materialidade da infração penal militar ou de sua inocorrência”. Assim, percebe-se que a função estrutural da polícia judiciária é de coleta de evidências e elementos de prova. Porém, dentro da apuração preliminar, não se busca “o grau máximo de cognição (certeza)”, mas sim a elaboração de uma “afirmação de probabilidade” (Lopes Jr.; Gloeckner, 2014: 171).

De acordo com Lopes Jr (2021: 162), um inquérito se inicia em decorrência da possibilidade da prática do fato delituoso, mas tem como objetivo formar um juízo de probabilidade. A probabilidade constitui uma chance real da ocorrência do fato, além de “uma dúvida razoável” (Platt, 1974: 239). Após algumas considerações, Platt apresenta a tabela elaborada por Sherman Kent sobre as faixas de possibilidade (1974, p. 242), que estimam graus de certeza. A tabela a seguir, apresenta uma adaptação do modelo proposto em conjunto com a Tabela de Análises de Risco do Manual de Contrainteligência do Exército Brasileiro:

Tabela 1 — Faixas de probabilidade aplicadas à investigação criminal.

Grau de certeza	Probabilidade	Expressão da Probabilidade	Definição e critérios
85 - 99%	Muito Alta	É quase certo que (é altamente provável)	Fortes indícios apontam que o investigado muito provavelmente é o autor do fato delituoso.
84 - 60%	Alta	É provável que	Os indícios apontam que o investigado provavelmente é o autor do fato delituoso.
40 - 60%	Média	Chances indefinidas (é possível que)	Os indícios apontam que existe a possibilidade do investigado ser o autor do fato delituoso.
39 - 15%	Baixa	É provável que não	Os indícios apontam que o investigado provavelmente não é o autor do fato delituoso.
14 - 1%	Muito baixa	É quase certo que não (é altamente provável que não)	Fortes indícios apontam que o investigado muito provavelmente não é o autor do fato delituoso.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Platt (1974), Tetlock e Gardner (2015) e Exército Brasileiro, 2019.

Aqui, as provas e os indícios se estabelecem como elos que permitem estabelecer a conexão probabilística entre o agente e os atos praticados, o foco da atividade de polícia judiciária militar. Nesse contexto, um ponto específico que merece destaque está disposto no art. 295 do CPPM, que, ao tratar da admissibilidade do tipo de prova, prescreve o seguinte: “É admissível, nos termos deste Código, qualquer espécie de prova, desde que não atente contra a moral, a saúde ou a segurança individual ou coletiva, ou contra a hierarquia ou a disciplina militares”.

Um tipo de evidência pouco explorado seria o Relatório Técnico (RT), estabelecido na última versão da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) em seu subtítulo 1.9.3: “Relatório Técnico é o documento externo padronizado, passível de classificação, que transmite, de forma excepcional, análises técnicas e de dados, destinadas a subsidiar seu destinatário, inclusive, na produção de provas” (Costa, 2019: 172). Costa (2019: 172) enfatiza a questão da “excepcionalidade” e da “limitação” da utilização da atividade de inteligência dentro dos inquéritos policiais com base na própria DNISP, que prescreve que a Inteligência Policial Judiciária “está orientada para a produção do conhecimento e apenas, excepcionalmente, à produção de provas”. Assim, o autor trata

da questão da elaboração do Relatório Técnico em outra oportunidade da seguinte forma:

A hipótese se dá quando a execução de uma atividade típica de inteligência (assessoramento) incidentalmente acaba reunindo elementos de interesse da investigação que, contudo, não podem ser repetidos e, pela importância e imprescindibilidade, podem adentrar no mundo formal do inquérito policial. A análise dessas excepcionalidades deve ser feita pelo gestor da IPJ, observando o caso concreto, a proporcionalidade entre as consequências de não utilização, a importância do conteúdo em posse da IPJ, o alinhamento com as normas processuais e as consequências da mitigação do princípio do sigilo para a agência e para os profissionais da IPJ. Nesse último aspecto, devem ser consideradas as consequências, a médio e longo prazos, da redução da eficiência da própria agência, haja vista a exposição de seus profissionais e métodos (Costa; Nunes Neto, 2023: 96).

Para além de sua inserção na DNISP, o uso da atividade de inteligência na apuração preliminar foi ratificado no julgamento do *Habeas Corpus* (HC) nº 512.290/RJ, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Na ocasião, a Corte foi instada a se pronunciar sobre a legalidade das provas colhidas pelo órgão de inteligência da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro em apoio ao Ministério Público, sem a participação da Polícia Civil na investigação. O Tribunal considerou válidos os relatórios técnicos produzidos pelo órgão, que foram baseados em técnicas próprias da atividade de inteligência.⁸⁸

No julgamento do HC 512.290/RJ foi verificada a existência da inteligência policial judiciária, consolidada na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, e a relação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, instituído pelo Decreto nº 3695, de 21 de dezembro de 2000, com a repressão de atos criminosos de qualquer natureza.⁸⁹ Foi também discutida a competência da Subsecretaria de

⁸⁸ A admissão de Relatórios de Inteligência nas apurações preliminares no julgamento acima não é um fato isolado nas Cortes Superiores. O próprio STJ já havia se pronunciado em 2019 da mesma maneira no julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº 96.540/RJ. O Supremo Tribunal Federal seguiu a mesma linha por diversas vezes, a exemplo do Agravo Regimental no HC 130.596/SP, em 2018, Agravo Regimental na Reclamação nº 23.383/DF, em 2019, Agravo Regimental na Medida Cautelar em Habeas Corpus nº 158.802/RJ, em 2020, e mais recentemente no Habeas Corpus nº 196.408/SC, em março de 2021. Além disso, permitiu o compartilhamento dos Relatórios de Inteligência Financeira no Recurso Extraordinário nº 1055941/SP e na Ação Penal nº 1019/DF, em 2020.

⁸⁹ Art. 2º (...) §3º Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

Inteligência da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SINTE/SESEG) para prestar o apoio necessário aos órgãos incumbidos de investigação criminal, conforme Resolução nº 436, de 8 de fevereiro de 2011. Conforme restou decidido, não haveria desvio de função dos policiais da área de inteligência no apoio ao Ministério Público.

Consta ainda no voto do Relator que “a atividade de inteligência de segurança pública não se confunde com a inteligência de Estado”. De acordo com o voto, a inteligência de segurança pública “possui diversos campos de atuação, entre os quais prestar apoio às missões da polícia militar, judiciária e rodoviária”. Dessa forma, foi negada similitude com o HC 149.250/SP, impetrado por Daniel Dantas em decorrência da Operação Satiagraha. Na ocasião, haviam sido utilizados servidores da Agência Brasileira de Inteligência, órgão responsável por assessorar o Presidente da República em assuntos de interesse nacional, em investigação conduzida pela Polícia Federal.⁹⁰

Ao final de seu voto, o Relator chama a atenção para o princípio da vedação à proteção deficiente. Essa vedação está inserida dentro do princípio constitucional implícito da proporcionalidade, e está presente na jurisprudência consolidada do STJ (Nucci, 2013: 258). A proporcionalidade e a excepcionalidade servem de guia para a utilização da atividade de inteligência na apuração preliminar, atividade essa que não busca a produção de provas, mas o assessoramento de um tomador de decisões, como se verá a seguir.

3. OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA

A leitura do voto do Ministro Rogerio Schietti Cruz, no Habeas Corpus nº 512.290, chama a atenção por diversos termos: Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, busca por conhecimento, fonte humana, entrevista, disfarce, observação, estória-cobertura. Esses termos, embora possam parecer estranhos aos operadores do direito, são

⁹⁰ A operação Satiagraha ocorrida em 2008, prendeu por suspeita de corrupção e lavagem de dinheiro 16 pessoas, entre elas Daniel Dantas e Celso Pitta. Protógenes Queiroz, ex-delegado que chefiou a operação, foi afastado das investigações por supostamente ter vazado informações à imprensa e pela utilização de servidores da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) na realização de escutas telefônicas. A operação foi anulada pelo STJ em 2011, com a decisão confirmada pelo STF em 2015, ano que Protógenes foi exonerado da Polícia Federal.

comuns aos profissionais de inteligência. A atividade de inteligência pode ser conceituada como “toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer” (Cepik, 2003: 27). A atividade procura “elucidar situações nas quais as informações mais relevantes são potencialmente manipuladas ou escondidas, em que há um esforço (...) para desinformar, tornar turvo entendimento e negar conhecimento” (Cepik, 2003: 29).

De certa maneira, a definição acerca da informação negada guarda diversas semelhanças com o descrito por Lopes Jr. (2013: 257-258), ao tratar da instauração da investigação preliminar:

O ponto de partida da investigação preliminar é a *notitia criminis* e, por consequência, o *fumus commissi delicti*. Essa conduta delitiva é, geralmente, praticada de forma dissimulada, oculta, de índole secreta, basicamente por dois motivos: para não frustrar os próprios fins do crime e para evitar a pena como efeito jurídico. Por isso, o autor do delito buscará ocultar os instrumentos, meios, motivos e a própria conduta praticada.

Porém, cabe destacar que a doutrina de inteligência tradicionalmente negava a possibilidade de participação de seus agentes e técnicas na investigação criminal. Nesse sentido, Gonçalves (2018: 40), após afirmar que “o uso da inteligência para a produção de provas de materialidade na instrução de inquérito policial vai de encontro à própria natureza da atividade de inteligência”, complementava: “Não que não se possa recorrer a algumas técnicas operacionais de inteligência em uma investigação policial. O que não se pode fazer, repita-se, é inserir um relatório de inteligência nos autos de um inquérito”. No mesmo sentido, já haviam se pronunciado os Tribunais Superiores ao anular a Operação Satiagraha. No mesmo sentido, Romão (2019), ao estudar o *Habeas Corpus* nº 147.837/RJ, do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, reforça a problemática do uso indevido e sem controle da atividade de inteligência dentro da investigação criminal.

O tema evoluiu gradualmente dentro da regulação da Inteligência Policial. O Decreto n.º 3695, de 21 de dezembro de 2000, que institui o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), não fazia referência à inteligência policial. Posteriormente, em 2009, a Secretaria Nacional de Segurança Pública editou a Resolução n.º 01, de julho de 2009, que definia a inteligência policial como:

(...) o conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um

perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas.

Como pode ser percebido, a norma não tratava do auxílio à investigação. Posteriormente, a terceira edição da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), distinguiu “as duas vertentes primárias da ISP – a prevenção e a repressão-, ao demonstrar tanto que são esferas distintas quanto que a vertente de repressão assessora uma investigação policial” (Costa, 2019: 19). Por fim, a quarta edição da DNISP passou a reconhecer a Inteligência Policial como gênero, que teria como algumas de suas espécies a Inteligência Policial Judiciária, a Inteligência Policial Militar e a Inteligência Policial Rodoviária.⁹¹ Conforme a Doutrina, a Inteligência Policial Judiciária (IPJ) auxilia “as investigações policiais mais complexas (...) por meio de ações especializadas, metodologia própria e ações de operações de inteligência que possuem a capacidade de não serem notadas no ambiente operacional” (Costa, 2019: 74).

Os conceitos previstos na quarta edição da DNISP foram tratados por Miranda (2022: 64-65) da seguinte maneira:

Já na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP, em sua quarta edição (BRASIL, 2014), item 1.9.3, temos que: A atividade de Inteligência Policial Judiciária é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório no planejamento, execução e acompanhamento de uma política de Segurança Pública; nas investigações policiais; e nas ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas AIs no âmbito das Polícias Federal e Cíveis. (...) a própria DNISP admite que, mesmo que excepcionalmente, por meio da atividade de Inteligência Policial Judiciária, poderá haver a produção de provas, oportunidade na qual um dos princípios da Inteligência de Segurança Pública, isto é, o sigilo, restará reduzido. O documento por meio do qual o resultado dos dados obtidos será levado ao conhecimento das Autoridades Policiais Judiciárias, que seria um público denominado como externo, será o Relatório Técnico (RT) e não o Relatório de Inteligência (Relint).

⁹¹ O Decreto n.º 8.869, de 12 de janeiro de 2017, ao instituir no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária, o Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Estado de Goiás – SISPGO, enumerou a atividade de inteligência policial militar, a atividade de inteligência policial judiciária, a atividade de inteligência bombeiro militar, a atividade de inteligência penitenciária e a atividade de inteligência pericial criminal.

Assim, a Inteligência Policial Judiciária constitui atividade permanente, especializada e de assessoramento oportuno. Além disso, a Inteligência Policial Judiciária possui uma restrição prevista na Constituição de 1988 e replicada na DNISP: a investigação e a produção de conhecimentos relacionados aos crimes militares. A Inteligência Policial Judiciária Militar desenvolve-se a partir desse ponto e tem fundamento em dois marcos normativos. No âmbito da lei em sentido estrito, está prevista no art. 5º da nova Lei Orgânica das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (LOPM), Lei n.º 14.751/23:

Art. 5º Compete às polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais, respeitado o pacto federativo:

XI - produzir, difundir, planejar, orientar, coordenar, supervisionar e executar ações de inteligência e contrainteligência destinadas à execução e ao acompanhamento de assuntos de segurança pública, da polícia judiciária militar e da preservação da ordem pública, subsidiando ações para prever, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, na esfera de sua competência, observados os direitos e garantias individuais; (grifos nossos)

Além da DNISP, outros documentos marcaram recentemente o desenvolvimento da Inteligência de Segurança Pública, como a Política Nacional de Segurança Pública, PNSP, instituída pelo Decreto nº 10.777, e a Estratégia Nacional de Segurança Pública, ENSP, aprovada pelo Decreto nº 10.778, ambos de 2021. No âmbito do Poder Judiciário, foi criado, no mesmo ano, o Sistema de Inteligência de Segurança Institucional do Poder Judiciário, pela Resolução nº 383 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), seguida da instituição da Doutrina de Inteligência de Segurança Institucional do Poder Judiciário, pela Resolução nº 447, de 2022.

Toda a normatização reafirma que a atividade de inteligência é marcada pela obediência à Constituição e às leis, sendo uma atividade permanente, especializada e de assessoramento oportuno. Além disso, conforme a ENSP, o SISP possui a competência de “identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais à segurança pública, estabelecer normas e produzir conhecimentos que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza”. Por fim, as ações são coordenadas, em âmbito nacional, pela Diretoria de Inteligência da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, instituída pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, revogado pelo Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022, que manteve as atribuições do órgão. Como se pode perceber, a legislação mais recente

não trouxe de maneira explícita o auxílio às investigações, mas manteve a previsão sobre a produção de conhecimentos que ações para reprimir atos criminosos de qualquer natureza, fundamento da Decisão do Superior Tribunal de Justiça.

Cabe então compreender o que seriam essas “ações especializadas, metodologia própria e ações de operações de inteligência” citadas por Costa, que serão tratadas a partir do termo “operação de inteligência” e seu desenvolvimento por meio das “ações de busca”. Aqui, entendemos a operação de inteligência como “um conjunto de ações técnicas destinadas à busca do dado negado” (Gonçalves, 2009: 63). Para sua realização, são utilizadas técnicas operacionais para busca e levantamento de dados que foram negados ou ainda estão indisponíveis. Após, os dados serão passados para analistas de inteligência que irão formatar as informações produzindo, assim, o relatório de inteligência. As operações de inteligência devem ser executadas por profissionais habilitados e pertencentes a agências ou centros de inteligência.

As operações de inteligência são desenvolvidas por meio de “ações de busca”, gênero que comporta vários procedimentos, observadas as técnicas e estruturas da atividade de inteligência. De acordo com Sousa Jr. (2023: 172):

(...) com vistas à obtenção do dado negado e o efetivo assessoramento ao combate às organizações criminosas, a inteligência policial dispõe de mecanismos de ações de busca, como: reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional, infiltração, desinformação, provocação, entrevista, entrada e interceptação de sinais e de dados. Para a execução das citadas ações de busca, existem ainda instrumentos especiais, como os processos de identificação de pessoas; a observação, memorização e descrição (OMD); a estória-cobertura; o disfarce; as comunicações sigilosas; a leitura de fala; a análise de veracidade; o emprego de meios eletrônicos e a fotointerpretação (...) Portanto, faz-se necessário o emprego de técnicas operacionais de inteligência para o preenchimento dos vazios da investigação. Operações de Inteligência constituem o conjunto das chamadas Ações de Busca (eventualmente, envolvem Ações de Coleta) executadas para a obtenção de dados com acesso protegido e/ou negado, a qual exige, pelas dificuldades e/ou riscos, planejamento minucioso, esforço concentrado e emprego de pessoal, técnicas e materiais especializados. (...) A inteligência policial também produz conhecimento de qualidade quando emprega ações capazes de apontar vínculos, seja por meio de registros durante uma vigilância ao investigado ou partícipe, assim como a infiltração do profissional de inteligência dentro da própria organização criminosa, além da produção de relatórios técnicos e financeiros que possam demonstrar reinserção do ativo criminal no mercado formal da economia.

No mesmo sentido, Bermudez (2021: 183) explica que “para complementar as informações são desenvolvidas pesquisas de campo (...), podendo a atuação basear-se em elementos advindos de informantes, de história cobertura, de vigilâncias ou de entrevistas”. Costa e Nunes Neto (2023), por sua vez, enumeram as nove ações de busca previstas na DNISP de 2015: reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional, infiltração, entrada, entrevista, desinformação, provocação, e interceptação de dados e sinais. Cada uma dessas ações possui uma finalidade própria:

Tabela 2 – Ações de busca.

Ação de busca	Descrição
Reconhecimento	“obtenção de dados com o objetivo de subsidiar o planejamento e a execução de uma atividade de inteligência” (Ferro Júnior; Oliveira Filho; Preto, 2008: 417)
Vigilância	“ação de seguir o alvo, obtendo informações sobre a sua vida cotidiana e padrões comportamentais” (Costa, 2019: 156);
Recrutamento operacional	ação realizada para “convencer ou persuadir uma pessoa a trabalhar em benefício da polícia” (Costa, 2019: 156);
Infiltração	“inserção de agentes oficiais em organizações criminosas” em que o agente “se faz passar por integrante do grupo” (Costa, 2019: 144);
Entrada	“técnica operacional que visa adentrar em um ambiente de forma velada ou recorrendo a uma estória-cobertura a fim de plantar equipamentos eletrônicos para a realização de interceptação ambiental” (Costa, 2019: 157);
Entrevista	ação “procedida para levantar dados por meio de uma conversação, consentida pelo alvo, mantida com propósitos definidos e planejada e controlada pelo entrevistador” (Costa, 2019: 157).
Desinformação	criação de “falsas informações, fomentando o seu ‘vazamento’, a fim de despistar o adversário sobre os rumos estratégicos utilizados pela equipe de investigação em busca de elementos para descobrir o fato oculto” bem como de se analisar o comportamento dos agentes em posse das informações disponíveis (Bermudez, 2021: 183-185);
Provocação	ação realizada para que o alvo modifique seus procedimentos (Rio De Janeiro, 2005);
Interceptação de dados e sinais	Obtenção de dados por meio de equipamentos eletrônicos.

Fonte: Elaborado pelos autores conforme referências.

Importante ressaltar que, de acordo com Costa (2019: 165), a infiltração, a entrada, a interceptação de dados e sinais e as demais ações que necessitam de autorização judicial são classificadas pela DNISP como

ações de Inteligência Policial Judiciária.⁹² Pode-se incluir ainda a ação controlada, instituída pela Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013 e que consiste em retardar a intervenção policial (...) relativa à ação praticada por organização criminosa (...) desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz à formação de provas e obtenção de informações. Conforme a lei, a ação controlada deve ser comunicada previamente ao juiz competente que, se for o caso, estabelecerá os seus limites.

A aproximação entre a atividade de inteligência e a investigação policial não vem afastada de problemas. No julgamento do HC 512.290/RJ, por exemplo, há a descrição da identidade de uma Policial Militar cedida para a SSINTE/SESEG. Consta ainda nos autos a descrição do emprego da história-cobertura, além do codinome que a policial teria utilizado durante a ação de busca: Tatiana. Como lembra Costa (2019:176), a “mitigação do princípio do sigilo e, como consequência, a vulneração dos ativos da atividade de inteligência, em especial os métodos e seus elementos operacionais, devem ser enfrentados como um enfraquecimento da atividade como um todo”.

4. INTELIGÊNCIA POLICIAL JUDICIÁRIA MILITAR E ASSUNTOS INTERNOS

Como assinalado no tópico anterior, a DNISP, em sua quarta edição, passou a reconhecer a Inteligência Policial como gênero, que teria como uma de suas espécies a Inteligência Policial Judiciária. A DNISP define da seguinte maneira esse segmento da Inteligência de Segurança Pública:

O exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na

⁹² Sobre a validade da infiltração, bem como sobre a diferenciação entre a infiltração para investigação e para a atividade de inteligência, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se da seguinte maneira no julgamento do Habeas Corpus n.º 147.837, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes: “Habeas corpus. 2. Infiltração de agente policial e distinção com agente de inteligência. 3. Provas colhidas por agente inicialmente designado para tarefas de inteligência e prevenção genérica. Contudo, no curso da referida atribuição, houve atuação de investigação concreta e infiltração de agente em grupo determinado, por meio de atos disfarçados para obtenção da confiança dos investigados. 4. Caracterização de agente infiltrado, que pressupõe prévia autorização judicial, conforme o art. 10 da Lei 12.850/13. 5. Prejuízo demonstrado pela utilização das declarações do agente infiltrado na sentença condenatória. 6. Viabilidade da cognição em sede de habeas corpus. 7. Ordem parcialmente concedida para declarar a ilicitude dos atos da infiltração e dos depoimentos prestados. Nulidade da sentença condenatória e desentranhamento de eventuais provas contaminadas por derivação.”

esfera de Segurança Pública orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório no planejamento, execução e acompanhamento de uma política de Segurança Pública; nas investigações policiais e nas ações para prevenir, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas Agências de Inteligência no âmbito das Polícias Federal e Polícias Civis (Costa, 2019: 22).

A DNISP, ao tratar da Inteligência Policial Judiciária, traz a presente disposição: “Aplica-se, no que couber, ou seja, Inquéritos Policiais Militares (IPM), desenvolvidos pelas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, as disposições do presente conceito”. Assim, mesmo que não esteja expressamente descrita, pode ser entendido o comando da DNISP como a criação de uma Inteligência Policial Judiciária Militar.

Importante ressaltar que a Constituição Federal, em seu art. 125, §3º, restringiu a competência da Justiça Militar estadual para o processamento e julgamento dos militares dos Estados, razão pela qual somente são instaurados, nas polícias militares e corpos de bombeiros militares, IPMs contra integrantes da própria instituição. Assim, a Inteligência Policial Judiciária Militar se aproxima e atua a partir do segmento de “assuntos internos”, divisão da contrainteligência que trata de desvios de conduta, conforme a DISPERJ (2005). A DNISP trata a Segurança de Assuntos Internos como o “conjunto de medidas destinadas à produção de conhecimentos, que visam assessorar as ações de correição das instituições de Segurança Pública”.⁹³

5. QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS OFICIAIS DA PMDF ACERCA DA INTELIGÊNCIA POLICIAL JUDICIÁRIA MILITAR

5.1. Método

De forma a se compreender a visão dos oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal sobre a Inteligência Policial Judiciária Militar, foi elaborado

⁹³ A Corregedoria da Polícia Militar do Distrito Federal (Departamento de Controle e Correição) possuía uma Divisão de Assuntos Internos, com a nomenclatura adequada e atribuições de acordo com a DNISP. A referida Divisão acabou por incorporar outras áreas sem qualquer relação com a atividade de inteligência, a exemplo de Perícias e Exames, Projetos e Suporte de Tecnologia da Informação e Comunicação para os serviços correccionais, razão pela qual teve seu nome alterado para Divisão de Assuntos Técnicos.

questionário sobre a utilização das seguintes ações de busca no curso de Inquérito Policial Militar: 1) Reconhecimento Operacional; 2) Vigilância; 3) Infiltração; 4) Entrevista; 5) Ação Controlada; 6) Interceptação Telemática.

O questionário seguiu o mesmo padrão para todas as ações de busca: a) descrição da ação de busca; b) se já necessitou da ação de busca em um IPM; c) se a ação pode ser utilizada como elemento de prova em IPM; d) se a ação precisa de autorização judicial; e) a quem o oficial recorreria se necessitasse da ação de busca.

Como exemplo, as questões para a ação de busca “Reconhecimento Operacional” possuíram o seguinte formato, que foi seguido para as demais ações:

A ação de busca de Inteligência chamada “Reconhecimento Operacional – RECON”, ou simplesmente “Reconhecimento”, é realizada para obtenção de dados sobre o ambiente operacional (instalações, áreas, pessoas, objetos e particularidades, além de buscar identificação visual de determinado Alvo). Já necessitou desse tipo de ação no curso de um Inquérito?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não sei

A ação de busca de Inteligência chamada “Reconhecimento Operacional – RECON” ou simplesmente “Reconhecimento” pode ser utilizada como elemento de prova em IPM?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não sei

A ação de busca de Inteligência chamada “Reconhecimento Operacional – RECON” ou simplesmente “Reconhecimento” precisa de autorização judicial?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não sei

Sobre a ação de busca de Inteligência chamada “Reconhecimento Operacional – RECON” ou simplesmente “Reconhecimento”, caso necessite usar essa ação de inteligência, buscaria:

☐ Departamento de Controle e Correição (DCC)

☐ Centro de Inteligência

☐ Agência Regional de Inteligência

Das ações de busca desenvolvidas neste trabalho quatro foram retiradas do questionário: Entrada, Provocação, Recrutamento Operacional

e Desinformação. A Entrada não foi utilizada por seu conceito aberto e por ser uma ação cuja realização em determinados locais dependeria de autorização judicial. Portanto, a prova poderia perder a validade, como no caso de sua realização em ambientes particulares, como armários pessoais e na casa do alvo, porém seria válida em outros espaços no interior do quartel. Dessa forma, geraria uma resposta dúbia ao se questionar sobre a necessidade de autorização judicial. A Provocação não foi utilizada porque nas investigações criminais um ato de provocação pode ser entendido como uma ação montada e não natural, podendo ser desconsiderada em juízo, conforme Súmula nº 145 do Supremo Tribunal Federal: “Não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação”. Da mesma maneira, a desinformação foi retirada porque, pela própria definição, gera ações nos alvos que também poderiam ser questionados em juízo ao provocar atos que naturalmente não ocorreriam, podendo ser considerados como flagrantes preparados ou provocados, o que acarretaria a nulidade da investigação. Por fim, não utilizado foi o Recrutamento Operacional, uma vez que a atribuição de recompensar informantes foi oficializada como atribuição da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, pelo Decreto nº 40.177, de 14 de outubro de 2019, que instituiu o Sistema de Recompensas do Distrito Federal por denúncias que levem à elucidação de crimes e à prisão de criminosos.

5.2. Aplicação

Em primeiro lugar, foi levantada a quantidade de oficiais da ativa na Polícia Militar do Distrito Federal. Para tal, foi utilizada a folha de rosto do Almanaque de Oficiais em 26 de fevereiro de 2021, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 08 de março do mesmo ano. Conforme documento, havia na instituição 699 oficiais do Quadro de Oficiais Policiais Militares, foco da pesquisa, entre numerados e agregados. Além disso, até o primeiro semestre de 2021, a Academia de Polícia Militar de Brasília havia formado 21 turmas, das quais 20 possuíam integrantes na ativa.⁹⁴

Os questionários foram aplicados no primeiro semestre de 2021, no âmbito das pesquisas de conclusão de curso do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal. As questões foram

⁹⁴ Muito embora a Academia já tivesse formado a sua 22ª turma, os formandos ainda eram aspirantes-a-oficial, e não estavam aptos a conduzir investigações.

enviadas para diversos grupos de oficiais policiais militares, solicitando que os dados fossem respondidos após consentimento. Não foi realizado sorteio ou outro método de amostragem aleatória em razão dos prazos e da dificuldade de obtenção de respostas em diversos estratos hierárquicos.

Responderam ao questionário 81 oficiais da PMDF, de 14 das 20 turmas possíveis. Além disso, foi registrada a percepção de oficiais de todos os postos, desde coronéis até segundo-tenentes. Percebe-se, assim, que foi obtida heterogeneidade e representatividade da população em estudo. Importante ressaltar que todos os oficiais já conduziram IPMs durante sua carreira. Assim, todos já tiveram contato com cadernos investigativos, já colheram provas e submeteram seus relatórios ao Ministério Público e ao Poder Judiciário. Não é possível, porém, precisar quais as investigações e a complexidade dos fatos apurados por cada um. Uma vez que todos os oficiais já conduziram apurações, não é possível separar as respostas daqueles que realizaram investigações dos que não o fizeram.

Responderam então ao questionário 11,58% dos oficiais da ativa formados pela Academia de Polícia Militar de Brasília. Nesse ponto, a disponibilização dos questionários permitiu que fossem seguidas as orientações de Tiboni (2010: 15), no sentido de que, em populações relativamente pequenas, a amostra não deve ser menor que 10% do total de elementos da população.

5.3. Resultados e Discussão

Em primeiro lugar, ao serem questionados se enquanto encarregados de IPM, se depararam com informações negadas ou não disponíveis, 59,3% dos participantes responderam que sim. O quantitativo demonstra a importância de se desenvolver ações de busca para o melhor desvelar das investigações.

Os oficiais também foram questionados sobre se conheciam o termo Inteligência de Polícia Judiciária Militar ou Inteligência Policial Judiciária Militar.⁹⁵ Dos oficiais participantes, 64,5% responderam que conhecem o termo.

⁹⁵ No questionário foi aplicado com a terminologia “Inteligência de Polícia Judiciária Militar” em detrimento do termo correto doutrinariamente que seria “Inteligência Policial Judiciária Militar”. Optou-se pelo primeiro termo por parecer mais simples ao leigo, uma vez que nem todos os policiais militares estão familiarizados com a DNISP.

A resposta chama a atenção, pois o termo não é encontrado na doutrina de inteligência, tampouco na doutrina de Polícia Judiciária Militar. Pode-se levantar hipótese a fim de explorarmos as respostas obtidas. Assim, por ser uma denominação com termos bem conhecidos dos militares, os Oficiais participantes provavelmente responderam a partir do conhecimento que tinham, separadamente, de cada uma dessas terminologias.

5.3.1. Reconhecimento Operacional

Acerca do Reconhecimento Operacional, 64,2% dos Oficiais informaram que não viram necessidade da ação de busca Reconhecimento – RECON no curso de Inquérito Policial Militar. Ao passarmos ao campo da análise, o RECON pode ser talvez a ação de busca que tenha a maior aplicabilidade em todos os inquéritos, pois a partir dela podem desencadear outras ações de busca. O RECON permite entender melhor o local do crime como um campo de operações que poderá indicar possíveis testemunhas, câmeras de vigilância, rotina do local. Provavelmente os encarregados acreditam não ser necessária a ação, uma vez que no decorrer das investigações, empreendem pessoalmente diligências aos locais para compreender a dinâmica do fato.

Sobre a utilização do RECON como meio de prova, 60,5 % dos Oficiais acreditam que possa ser utilizado como elemento de prova no IPM, 7,4% afirmaram que não, e 32,1% afirmaram não saber. Nesse quesito tem-se um expressivo número de Oficiais que não sabem, o que demonstra a necessidade da inclusão, nos cursos de carreira, o estudo específico do RECON como parte do inquérito e seus desdobramentos jurídicos.

Da mesma forma, ao serem questionados sobre a necessidade de autorização judicial para ser realizado o RECON, 21% não souberam responder e 8,6% acreditam ser necessária autorização. Assim, por representar quase um terço do rol dos participantes, o estudo específico deve ser o foco para gerar um melhor entendimento dessa ação de busca.

Por fim, ao serem questionados sobre a quem deveriam recorrer para utilizarem o RECON como uma ação de busca a integrar um inquérito, 65,4% responderam DCC; 24,7% Centro de Inteligência; e 9,9% Agência Regional de Inteligência. Assim, percebe-se que o processo de acionamento da ação de busca RECON não encontra bem estabelecida entre os Oficiais. Ao verificar que quase dois terços afirmaram DCC pode-

se entender que, por ser o Departamento que cuida das investigações na PMDF, seria o competente para dar seguimento a tal ação.

5.3.2. Vigilância

Acerca da Vigilância, 84% dos oficiais afirmaram que não viram necessidade da ação de busca vigilância no curso de inquérito. Essa pergunta demonstra que poucos são os inquéritos que têm a necessidade de vigiar o acusado.

Ao serem questionados se a Vigilância pode ser utilizada como elemento de prova no IPM, 64,2% afirmaram que sim. Sobre a necessidade de autorização judicial, 18,5% não souberam responder e 11,1% afirmaram ser necessária a autorização.

Com esses percentuais a vigilância é outra ação de busca que demonstra a necessidade de implementação do estudo por parte dos oficiais. O uso da Vigilância deve ser analisado pelo encarregado dentro de um possível quadro de cometimento de crimes por parte de quem está sendo vigiado. Ao se buscar apenas os contatos e rotinas do alvo de um crime já ocorrido, não seria necessária a autorização. Porém, em crimes continuados, os agentes podem se deparar com situação de flagrante por parte do alvo, encontrando impeditivos legais ao deixar de realizar a prisão em flagrante. Dessa forma, é uma atividade que requer um bom estabelecimento de ações no curso de um inquérito, pois em certa medida mantém relação direta com a Ação Controlada.

Questionados sobre a quem recorrer para realizar a vigilância, 64,2% recorreriam ao DCC; 9,9% ao Centro de Inteligência; e 25,9% à Agência Regional de Inteligência. Esse resultado mostrou um número maior para agência regional do que para o próprio CI. Isso provavelmente ocorre pois os oficiais lotados em unidades operacionais possuem maior acesso à agência regional e percebem a atividade de vigilância algo como semelhante ao policiamento velado.

5.3.3. Infiltração

Sobre a infiltração, 97,5% responderam que não necessitaram desse tipo de ação de busca de informação no desenvolvimento de suas investigações. Isso porque a infiltração é vista como uma ação de busca

especializada no combate a organizações criminosas e grande parte dos IPMs não estão voltados para esse tipo de crime. Esse é um dado importante, pois infere-se que a grande maioria dos inquéritos tratam de fatos isolados, provavelmente ações policiais do dia a dia.

Perguntados se a infiltração poderia ser utilizada como elemento de prova de IPM, 45,7% responderam que sim; 40,7%, não souberam e 13,6 responderam que não. Mais uma vez pode-se observar que as respostas são bem variadas e distribuídas, demonstrado que no caso em tela seria relevante o estudo nos cursos de carreira.

Ao serem indagados se a infiltração necessita de autorização judicial, pode-se observar que menos da metade dos participantes sabia da necessidade da autorização judicial: 49,4%; além do que 37% não sabia responder. Portanto, os dados demonstram a necessidade do estudo dessas operações no curso do inquérito policial militar.

Perguntados sobre o órgão que poderia realizar essa ação de busca, 64,2% responderam DCC; 23,5% Centro de Inteligência; e 12,3% Agência Local de Inteligência. No mesmo sentido das respostas anteriores acredita-se que a maior procura pelo DCC ocorre por ser a unidade especializada na investigação dos crimes militares.

5.3.4. Entrevista

Acerca da entrevista, 58% dos oficiais informaram que não necessitaram dessa ação de busca no desenvolvimento de seus inquéritos. Uma possível explicação decorre da necessidade de realização das oitivas formais no curso da investigação.

Sobre a sua utilização, 60,5% responderam que a entrevista pode ser utilizada como elemento de prova de um IPM; 23,5 não souberam informar e 16% afirmaram que não pode ser utilizada. A entrevista não se reveste da formalidade de uma oitiva e não seria possível sua reprodução em juízo. Desse modo, seria uma prova que não poderia ser repetida, o que torna, a adoção de tal medida um caso complexo a ser bem explorado nos cursos. Além disso, 77,8% dos oficiais afirmaram que a entrevista não precisa de autorização judicial.

Questionados sobre a quem recorrer para realização de entrevista, 59,3% informaram que buscariam o DCC; 30,9% Agência Local de Inteligência; e somente 9,9% o Centro de Inteligência.

5.3.5. Ação Controlada

Sobre a necessidade de utilização de ação controlada no curso do inquérito, 97,5% dos oficiais responderam que não necessitaram da ação, mesmo percentual da infiltração, razão pela qual são válidas as mesmas inferências.

Perguntados se a ação controlada pode ser utilizada como prova de IPM, 58% responderam que sim; 23,5% que não e 18,5% não souberam responder. Essa é mais uma questão que falta uma unicidade, provavelmente por não ser um tema abordado nos cursos de carreira. Porém, os dados que demonstram a necessidade de estudo dessa ação nos cursos de carreira estão contidos nas respostas sobre a necessidade de autorização judicial: 29,6% não souberam responder, enquanto 27,2% acreditam que não há necessidade de autorização judicial para a ação controlada.

Questionados sobre a quem recorrer para realização de ação controlada, 71,6% dos oficiais responderam que buscariam o DCC; 17,3% a Agência Local de Inteligência; e 11,1% recorreriam ao Centro de Inteligência.

5.3.6. Intercepção Telemática ou Informática

Sobre a necessidade de utilização de intercepção telemática ou informática no curso de inquérito, 86,4% responderam que nunca necessitaram dessa ação no curso de suas investigações. Porém, com o desenvolvimento tecnológico e após o COVID-19, com o aumento dos fluxos de informação por meio digitais, provavelmente essa ação de busca ganhará nova importância na obtenção de dados.

De forma quase unânime, 95,1% dos oficiais responderam que a intercepção telefônica pode ser utilizada como elemento de prova no inquérito policial militar e 96,3% afirmaram que precisariam de autorização judicial para realizar a intercepção telefônica ou informática. Esse alto percentual demonstra que, dentre as ações de busca, essa é a mais conhecida pelos participantes. Por ser uma medida presente nos manuais de processo penal, diferente das demais ações de busca, é possível que todos tenham estudado o tema nos cursos de carreira.⁹⁶

⁹⁶ Muito embora a ação controlada e a infiltração tenham ganhado relevância nos manuais após a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, apenas três turmas de oficiais haviam se formado após a publicação da lei.

Perguntados sobre o órgão que poderia realizar a interceptação telemática ou informática, 84% dos oficiais afirmaram que buscariam o DCC; 13,6% recorreriam ao Centro de Inteligência; e apenas 2,5% à agência local de inteligência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo o que foi visto, em especial na LOPM e na DNISP, pode-se conceituar a atividade de Inteligência Policial Judiciária Militar (IPJM) como o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera correcional das polícias militares e corpos de bombeiros militares, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório no planejamento, execução e acompanhamento de assuntos internos; e nas ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir crimes militares. Ela é exercida, prioritariamente, através da coleta, busca e análise de dados, inclusive estatísticos, sobre os crimes militares e as infrações administrativas disciplinares de interesse da polícia judiciária militar, destinadas a orientar o planejamento e a execução de suas atribuições.

A utilização da IPJM para a busca de evidências em IPMs encontra amparo na PNISP, na ENISP e no SISP, que tratam da produção de conhecimento para a repressão de atos criminosos de qualquer natureza. Além disso, está abarcada pelo princípio constitucional implícito da proporcionalidade, dentro daquilo que a jurisprudência do STJ consolidou como o princípio da vedação deficiente.

Porém, a utilização da Inteligência Policial Judiciária Militar pelos oficiais encarregados de Inquéritos Policiais Militares ainda se encontra incipiente dentro da Polícia Militar do Distrito Federal. Muito embora quase 60% dos oficiais afirmem que se depararam com informações negadas ou não disponíveis durante suas investigações, mais da metade dos oficiais afirmaram que não precisaram das ações de busca no curso das suas investigações que desenvolveram ao longo dos anos. Além disso, menos de 15% dos encarregados se depararam com investigações que necessitassem de ações mais complexas, como infiltração, ação controlada e interceptação telemática. Por fim, foi verificada dúvida quanto à legalidade das ações de busca e quanto a quem recorrer, o que demonstra a necessidade de esclarecimentos e a adoção de protocolos padronizados.

Para melhores conclusões sobre a necessidade de utilização das ações de busca seria necessária a análise dos IPMs instaurados ao longo dos últimos anos. Se grande parte das investigações forem de baixa complexidade, como alguns crimes de lesão corporal ou de abandono de posto, faria sentido a baixa necessidade de ações complexas de investigação. De forma diversa, a baixa utilização de metodologias complexas de investigação em crimes de difícil elucidação pode demonstrar a necessidade de remodelação de currículos nos cursos ministrados dentro da área correcional da PMDF.

Por fim, seriam necessárias novas pesquisas em nível nacional sobre o tema, de forma a mapear dúvidas e oferecer cursos padronizados para encarregados e escrivães de Inquéritos Policiais Militares através da Secretaria de Gestão e Ensino (SEGEN) do Ministério da Justiça. Além disso, caso fosse verificada a conveniência, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), poderia atuar como agente catalisador para uniformização doutrinária e operacional sobre o tema, seja através da revisão da DNISP, seja a partir da criação de uma doutrina própria para a Inteligência Policial Judiciária Militar.

7. REFERÊNCIAS

BERMUDEZ, André Luiz. **A investigação criminal orientada pela teoria dos jogos**. 3. ed. Florianópolis: Emais, 2021.

BRANDÃO, Priscila Carlos. O subsistema de Inteligência de Segurança Pública no Brasil: uma análise institucional. In: CEPIK, Marco; BRANDÃO, Priscila Carlos (orgs.). **Inteligência de segurança pública: teoria e prática no controle da criminalidade** – Niterói, RJ: Impetus, 2013, p. 107-140.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Decreto n.º 10.777, de 24 de agosto de 2021**. Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

BRASIL. **Decreto n.º 10.778, de 24 de agosto de 2021**. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

BRASIL. **Decreto n.º 3.695, de 21 de dezembro de 2000**. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 1.002, de 21 de outubro de 1969**. Código de Processo Penal Militar.

BRASIL. **Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº

2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 14.751, de 12 de dezembro de 2023.** Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei n.º 667, de 2 de julho de 1969.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Resolução n.º 1, de 15 de julho de 2009.** Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISIP, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Portaria n.º 2, de 12 de janeiro de 2016.** Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, 4ª edição, de acordo com as deliberações do Conselho Especial do SISIP.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 149250/SP. Rel. Min. Adilson Vieira Macabu (Desembargador convocado do TJ/RJ). Brasília, DF, 07 de junho de 2011. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 05 set. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 512290/RJ. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz. Brasília, DF, 18 de agosto de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 25 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus n.º 96540/SP. Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, DF, 13 de agosto de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 29 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n.º 1019/DF. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, Sessão Virtual de 14 de agosto de 2020 a 21 de agosto de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 04 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Medida Cautelar em Habeas Corpus n.º 158802/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Rel. para acórdão Min. Edson Fachin. DF, 25 de maio de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 17 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação n.º 23383/DF. Rel. Min. Luiz Fux. DF, 05 de novembro de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 20 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 130596/SP. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DF, 17 de agosto de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 30 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n.º 1478372/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. DF, 26 de fevereiro de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico.** Brasília, 25 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n.º 196408/SC. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de março de 2021. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 18 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 1055941. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 04 de dezembro de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 05 dez. 2019.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

COSTA, Romano. **Inteligência policial judiciária**: os limites legais na assessoria à repressão ao crime organizado. Rio de Janeiro: Brasport, 2019.

COSTA, Romano; NUNES NETO, Licurgo. Atividade de inteligência de polícia judiciária. In: WENDT, Emerson; RESCHKE, Cristiano de Castro (Orgs.). **Tratado de inteligência aplicada à investigação criminal**. Rio de Janeiro: Brasport, 2023, p. 89-124.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Comando de Operações Terrestres. **Portaria nº 076, de 9 de julho de 2019**. Aprova o Manual de Campanha EB70-MC-10.220 - Contrainteligência, 1ª Edição, 2019, e dá outras providências.

FEITOZA, Denilson Pacheco. **Direito Processual Penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

FERREIRA, Thiago Marcantonio. A instrumentalidade constitucional-democrática da investigação penal. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 13, n. 9, p. 289-319, 2022.

FERRO JR, Celso Moreira; OLIVEIRA FILHO, Edemundo Dias; PRETO, Hugo César Fraga. **Segurança pública inteligente**: sistematização da doutrina e das técnicas da atividade. Goiânia: Kelps, 2008.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. 6. ed. Niteroi, RJ: Impetus, 2018.

LOPES JR, Aury. **Direito processual penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LOPES JR, Aury. **Direito processual penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LOPES JR, Aury; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Investigação preliminar no processo penal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Curso de investigação criminal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRANDA, Sabrina Leles de. Atividades de inteligência e suas diversas perspectivas. In: WENDT, Emerson; RESCHKE, Cristiano de Castro (Orgs.). **Tratado de inteligência aplicada à investigação criminal**. Rio de Janeiro: Brasport, 2023, p. 57-90.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de direito processual penal militar**. Volume único. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios constitucionais penais e processuais penais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Introdução ao direito de polícia judiciária**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Trad. de Major Álvaro Galvão Pereira e Capitão Heitor Aquino dos Santos. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Agir Editora, 1974.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 37.272, de 01 de abril de 2005**. Aprova a Doutrina de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (DISPERJ) e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança. **Resolução nº 436, de 08 de fevereiro de 2011**. Regulamenta a atuação dos delegados de polícia civil lotados na Corregedoria Geral Unificada em inquéritos policiais instaurados na DRACO-IE/PCERJ, quando houver indícios de infração penal que também caracterize transgressão disciplinar de natureza grave imputada a policiais civis, militares ou bombeiros militares nos termos dos artigos 2º, incisos iv e v da lei nº 3.403/2000 e 3º, incisos v e vi do decreto nº 27.789/2001, bem como em razão dos princípios da razoabilidade e eficiência.

ROMÃO, Luis Fernando de Fraça. Agente infiltrado e agente de inteligência: distinções a partir de estudo de caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Inteligência**, n. 14, p. 85-99, 1 dez. 2019.

SANTOS, Célio Jacinto dos. Investigação Criminal e Inteligência: qual a relação? **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 2, n. 1, p. 103-131, 2012.

SOUSA JR., Alcino Ferreira de. A inteligência policial como ferramenta de prevenção e investigação frente às ações do crime organizado. In: WENDT, Emerson; RESCHKE, Cristiano de Castro (Orgs.). **Tratado de inteligência aplicada à investigação criminal**. Rio de Janeiro: Brasport, 2023, p. 157-190.

TETLOCK, Philip; GARDNER, Dan. **Superprevisões: a arte e a ciência de antecipar o futuro**. Trad. de Cássio Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

TIBONI, Conceição Gentil Rebelo. **Estatística básica: para os cursos de Administração, Ciências Contábeis, Tecnológicos e de Gestão**. São Paulo: Atlas, 2010.

Data de submissão: 24/10/2021

Data de aprovação: 28/06/2024

10 – As Medidas Protetivas de Urgência com o Advento da Lei Nº 13.827/2019: Uma Análise da Possível Violação ao Princípio da Reserva de Jurisdição Desde a Lei Nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)

Emergency Protective Measures with the Advent of Law No. 13.827/2019: an Analysis of the Possible Violation of the Principle of Jurisdictional Reservation Since Law No. 11.340/2006 (Maria da Penha Law)

Adrielle Leite Vieira⁹⁷
Alan Filipe dos Santos Araújo⁹⁸

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a Lei 13.827 de 2019, que inovou no ordenamento jurídico com a inclusão dos artigos 12-C e 38-A na Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). O trabalho examina a evolução dos mecanismos existentes e a assertividade do legislador ao permitir que as Medidas Protetivas de Urgência, que antes somente poderiam ser concedidas pela autoridade judicial, também fossem concedidas pela autoridade policial nos casos em que o município de residência não seja sede de comarca. Tal alteração foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o argumento de violação ao princípio da reserva de jurisdição. Assim, o artigo também abordará as características da Lei Maria da Penha e seus mecanismos de proteção contra a violência doméstica. Foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo com a análise das legislações relativas ao tema e pesquisas bibliográficas. Conclui-se que a referida lei não padece de qualquer vício de inconstitucionalidade e não constitui violação ao princípio da reserva da jurisdição, sendo mais um avanço na proteção da mulher, em respeito ao compromisso constitucional e aos compromissos internacionais do Brasil para proteção da mulher vítima de violência.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Violência Doméstica; Medida Protetiva de Urgência; Reserva de Jurisdição.

⁹⁷ Adrielle Leite Vieira é Policial Civil, graduada em Direito pela UFAL.

⁹⁸ Alan Filipe dos Santos Araújo é Delegado de Polícia Civil, graduado em Direito pela UFAL.

ABSTRACT

This article aims to analyze Law 13,827 of 2019, which innovated the legal system by including Articles 12-C and 38-A in Law 11,340/2006 (Maria da Penha Law). The study examines the evolution of existing mechanisms and the legislator's assertiveness in allowing Urgent Protective Measures, which previously could only be granted by judicial authority, to also be granted by police authority in cases where the residence municipality is not the seat of a judicial district. This amendment was the subject of a Direct Action of Unconstitutionality on the grounds of violation of the principle of jurisdiction reservation. Thus, the article will also address the characteristics of the Maria da Penha Law and its mechanisms for protection against domestic violence. The hypothetical-deductive method was used, with the analysis of legislation related to the topic and bibliographical research. It is concluded that the referred law does not suffer from any unconstitutionality and does not constitute a violation of the principle of jurisdiction reservation, being another advance in the protection of women, in respect of the constitutional commitment and Brazil's international commitments to protect women victims of violence.

Keywords: Maria da Penha Law; Domestic Violence; Emergency Protective Measure; Principle of Jurisdiction Reservation.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) foi um importante marco no combate à violência doméstica contra a mulher. Até o ano de 2006, a mulher vítima de violência no contexto familiar se encontrava sob o prisma de proteção comum, muitas vezes restrita ao âmbito privado da família ou, quando trazida ao conhecimento dos órgãos de persecução penal, tendo o fato tratado como crime de menor potencial ofensivo.

Com a referida lei, também foram inseridos no ordenamento jurídico mecanismos para a proteção da mulher, especialmente a possibilidade de a vítima de violência solicitar ao Poder Judiciário a concessão de Medida Protetiva de Urgência.

Todavia, o legislador entendeu que a morosidade no atendimento à mulher pelo Poder Judiciário era um fator negativo, visto que muitas vezes a localidade de residência da vítima carece de órgão judicial fixo, o que dificulta a efetivação da proteção à mulher.

Este artigo tem como objetivo analisar a Lei nº 13.827/2019, especialmente no que diz respeito à sua compatibilidade com o princípio da reserva de jurisdição. Serão examinadas as inovações trazidas pela lei

e seu impacto na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica, bem como as críticas e defesas de sua constitucionalidade. Utilizando o método hipotético-dedutivo e o exame da legislação e jurisprudência pertinentes, pretende-se responder à seguinte questão: a Lei 13.827/2019 viola o princípio da reserva de jurisdição, ou representa um avanço necessário na proteção das mulheres?

Tal análise é de extrema relevância para compreender a abrangência da proteção às mulheres em situação de violência, além de avaliar a eficácia das medidas adotadas pelo legislador brasileiro para cumprir os compromissos constitucionais e internacionais do país.

2. LEI MARIA DA PENHA

A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), foi um importante marco no combate à violência doméstica contra a mulher. Até o ano de 2006, a mulher vítima de violência no contexto familiar se encontrava sob o prisma de proteção comum, muitas vezes cerceada dentro do âmbito privado da família ou, quando trazida ao conhecimento dos órgãos de persecução penal, tratada como crime de menor potencial ofensivo.

Saliente-se que a própria Constituição Federal, no § 8º do seu art. 226, trouxe como obrigação estatal a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. Somado a isso, o Brasil se comprometeu internacionalmente, através da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, além de outros tratados internacionais, à efetivação de mecanismos para promover assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Assim, a Lei Maria da Penha buscou tratar o tema da violência doméstica contra a mulher com a complexidade que ele necessitava, abrangendo não somente a repercussão penal das condutas, mas também outros institutos de apoio, proteção e reinserção social à mulher vítima de violência.

Pode-se destacar com as principais inovações no campo jurídico e das políticas públicas: a) tutela penal exclusiva para as mulheres; b) criação normativa da categoria violência de gênero; c) redefinição da expressão vítima; d) exclusão dos crimes de violência doméstica do rol dos crimes

considerados de menor potencial ofensivo e suas consequências; e) previsão de a companheira ser processada por violência doméstica e familiar em relações homoafetivas; f) criação de medidas protetivas de urgência; g) criação dos juzizados especializados de VDFCM com competência civil e criminal; h) tratamento integral, intersetorial e interdisciplinar da violência doméstica e familiar (DE CAMPOS, 2017).

De fato, a Lei Maria da Penha promoveu uma grande ruptura no entendimento de como deve ser enfrentada a violência contra a mulher. Dentre as referidas medidas, certamente, a criação das medidas protetivas de urgência teve grande importância, por significar uma das maneiras mais céleres de o Estado se mostrar presente e romper o ciclo de violência em que a mulher se encontra inserida.

3. A MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA

O direito penal, especialmente quando observado sob a teoria funcionalista de Claus Roxin (2016, p.16), busca a proteção de bens jurídicos. Segundo seus ensinamentos, o bem jurídico possui um conceito funcional:

[...] ele parte de que as fronteiras da autorização de intervenção jurídico-penal devem resultar de uma função social do direito penal. O que está além desta função não deve ser objeto desta matéria. Define os bens jurídicos como circunstâncias reais dadas ou finalidades necessárias para uma vida segura e livre que garanta todos os direitos humanos e civis de cada um na sociedade ou para o funcionamento de um sistema estatal que se baseia nestes objetivos.

Assim, bem jurídico é tudo aquilo que possui importância para o ser humano, cuja proteção é condição inerente para a manutenção e desenvolvimento da sociedade. Nesse contexto, as medidas protetivas constituem um importante mecanismo de proteção de alguns dos bens jurídicos considerados mais caros à sociedade, como a vida, além da integridade física, moral e psicológica.

A Lei nº 11.340/2006, em sua redação original, trouxe a possibilidade de a mulher, em todos os casos de violência doméstica e familiar, solicitar à autoridade policial o envio ao Poder Judiciário de expediente apartado com o pedido para concessão de medidas protetivas:

Art. 12. Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no Código de Processo Penal:

[...]

III - remeter, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência.

Quanto à natureza jurídica desse instrumento, Renato Brasileiro de Lima (2016, p. 932) esclarece:

A despeito de certa controvérsia na doutrina quanto a sua natureza jurídica, como o próprio legislador se refere a elas como medidas protetivas de urgência, prevalece o entendimento de que estamos diante de medidas cautelares. Enfim, são medidas de natureza urgente que se mostram necessárias para instrumentalizar a eficácia do processo. Afinal, durante o curso da persecução penal, é extremamente comum a ocorrência de situações em que essas providências urgentes se tornam imperiosas, seja para assegurar a correta apuração do fato delituoso, a futura e possível execução da sanção, a proteção da própria vítima, ameaçada pelo risco de reiteração da violência doméstica e familiar, ou, ainda, o ressarcimento do dano causado pelo delito.

A mesma legislação também trouxe modalidades de medidas, podendo ser medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor, como: suspensão da posse ou restrição do porte de armas, afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, proibição de aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; proibição de contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação, prestação de alimentos provisionais ou provisórios, etc.

Por outro lado, também são descritas na lei medidas protetivas de urgência à ofendida, como: encaminhamento da ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento, determinação da recondução da ofendida e de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor, determinação do afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos, etc.

Assim, é certo que o legislador trouxe ao ordenamento jurídico um leque de mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Não obstante a previsão normativa desses mecanismos, os anos de aplicação da Lei Maria da Penha demonstraram que a mera concessão judicial da medida protetiva muitas vezes se mostrava insuficiente para a proteção efetiva da mulher vítima de violência. Não raras vezes, mesmo com a ordem judicial em mãos, a mulher permanecia em estado de terror. Exemplo disso são os relatos de pesquisa de campo realizada no ano de 2011 por Stela Nazareth Meneghel (2013, n.p):

Em Porto Alegre, as mulheres disseram não se sentir seguras em relação à cessação das agressões e ameaças, pois os agressores não são responsabilizados e o sistema policial quando acionado não responde aos pedidos de proteção com a rapidez e presteza necessárias ou ainda quando realiza o contato com a mulher mostra-se incapaz de oferecer ajuda. A medida protetiva é um mero papel e possui apenas valor simbólico, relata um dos operadores jurídicos, ela poderá ou não ser respeitada pelo agressor. Ao relatar pedidos de ajuda frustrados, várias das mulheres em situação de violência referiram-se amargamente às protetivas que não protegem.

Nas situações de descumprimento de medida protetiva concedida, alguns entendiam que seria possível a autuação do agressor pelo crime de desobediência, art. 330 do Código Penal. Todavia, o entendimento majoritário era no sentido da necessidade de representação pela autoridade policial pela decretação de medida mais gravosa ou da prisão preventiva do agressor, desde que presentes os requisitos dos artigos 312 e 313, III, ambos do Código de Processo Penal:

Por fim, é oportuno destacar que o descumprimento injustificado das medidas protetivas de urgência não caracteriza o crime de desobediência (CP, art. 330). Isso porque a própria Lei Maria da Penha já prevê as consequências decorrentes do descumprimento dessas medidas - substituição por outra medida de maior eficácia, imposição de outras cumulativamente ou decretação da prisão preventiva -, sem fazer qualquer ressalva expressa quanto à possibilidade de responsabilização criminal pelo delito de desobediência. Quando a lei extrapenal não traz previsão expressa acerca da possibilidade de cumulação do crime de desobediência com outras sanções extrapenais, como ocorre na hipótese em questão, é firme o entendimento jurisprudencial no sentido da impossibilidade de tipificação do referido delito (LIMA, 2016, p. 939).

Dessa forma, o agressor, em ambas as hipóteses, não era imediatamente preso, seja porque o crime de desobediência é de menor potencial ofensivo e, portanto, processa-se mediante termo circunstanciado de ocorrência ou, ainda, na segunda hipótese, exige-se o lapso temporal para análise da representação de prisão pelo Poder Judiciário.

Somente no ano de 2018, através da Lei nº 13.641, o legislador buscou dar maior efetividade às medidas protetivas de urgência. Esse diploma legislativo inseriu o art. 24-A à Lei Maria da Penha, dispondo:

Art. 2º O Capítulo II do Título IV da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar acrescido da seguinte Seção IV, com o seguinte art. 24-A:

“ Seção IV

Do Crime de Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência
Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência

Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de

urgência previstas nesta Lei:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos.

§ 1º A configuração do crime independe da competência civil ou criminal do juiz que deferiu as medidas.

§ 2º Na hipótese de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá conceder fiança.

§ 3º O disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras sanções cabíveis”.

Com o novo tipo penal, na hipótese de flagrante descumprimento de decisão concessiva de Medida Protetiva de Urgência, a autoridade policial deverá fazer a autuação do infrator mediante Auto de Prisão em Flagrante. Assim, a esdrúxula situação da vítima procurar o auxílio estatal para noticiar descumprimento de medida protetiva pelo infrator e não obter auxílio imediato não deverá, ao menos em tese, voltar a ocorrer.

4. A LEI Nº 13.827 DE 13 DE MAIO DE 2019: DECRETAÇÃO DE MEDIDA PROTETIVA PELA AUTORIDADE POLICIAL

Como discutido, até a vigência da Lei nº 13.827/2019, a competência para decretação de medida protetiva era unicamente do Poder Judiciário. Todavia, esse diploma normativo inseriu o art. 12-C na Lei Maria da Penha, estabelecendo:

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:

I - pela autoridade judicial;

II - pelo delegado de polícia, quando o Município não for sede de comarca; ou

III - pelo policial, quando o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos II e III do caput deste artigo, 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.

§ 2º Nos casos de risco à integridade física da ofendida ou à efetividade da medida protetiva de urgência, não será concedida liberdade provisória ao preso.”

Assim, passou a existir uma exceção à reserva jurisdicional na decretação de medida protetiva, permitindo-se a determinação do afastamento do agressor do lar tanto pelo Delegado de Polícia quanto pelo Policial.

Quanto aos requisitos para aplicação do mecanismo, observa-se que, primeiramente, ficou claro que a autoridade policial pode conceder apenas a medida prevista no artigo 22, II, da Lei Maria da Penha, ou seja, o afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida. As demais medidas ainda continuam sob reserva jurisdicional.

Em segundo lugar, a medida só pode ser aplicada pelo Delegado de Polícia se o Município não for sede de comarca, caso em que o Delegado concederá a medida protetiva de afastamento e deverá comunicar o juiz no prazo máximo de 24 horas, e este, no mesmo prazo, decidirá se manterá ou revogará a medida concedida.

Da mesma forma, o Policial, seja ele Civil ou Militar, só poderá aplicar a medida quando, além do Município não ser sede de comarca, não houver Delegado disponível no momento da denúncia.

5. DA POSSÍVEL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE JURISDIÇÃO

O princípio da reserva de jurisdição é corolário do princípio da separação dos poderes, um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, constituindo situações em que o exercício da função jurisdicional somente pode ser exercido pelos órgãos pertencentes ao Poder Judiciário (VILARES, 2010, p.61)

Na prática, medidas que limitem significativamente os direitos fundamentais, a exemplo das prisões preventivas, buscas domiciliares e interceptação de comunicações telefônicas, devem ser autorizadas por um juiz.

Com a introdução da Lei nº 13.827/2019, que permite à autoridade policial decretar medidas protetivas de urgência, pode-se indagar se essa permissão, mesmo que temporária, violaria o princípio da reserva de jurisdição.

É inegável que medidas como o afastamento do agressor do lar constitui limitação a direito fundamental. Além disso, pode-se também se argumentar que, embora a lei preveja a comunicação ao juiz em até 24 horas, esse período seria suficiente para que ocorram abusos, sem a imediata supervisão judicial que a reserva de jurisdição busca garantir.

Todavia, em contrariedade a tais argumentos, destaca-se que a lei se aplica apenas em situações de emergência, onde não há disponibilidade imediata de um juiz, visando garantir a proteção imediata das vítimas

e evitando danos maiores enquanto se aguarda a apreciação judicial. A exigência de que a medida seja comunicada ao juiz em até 24 horas, com decisão judicial subsequente no mesmo prazo, assegura que o controle judicial seja rápido, mitigando riscos de abuso. Além disso, a ação rápida da polícia pode ser a única forma eficaz de proteger a vida e a integridade física das vítimas em muitas regiões, especialmente onde não há um juiz disponível.

Nesse sentido, Guilherme de Souza Nucci (2019) entende que a nova lei possui caráter subsidiário, sendo aplicada em situações de urgência, onde não se dispõe de autoridade judicial para decidir. O doutrinador ainda destaca que não foi retirado do juiz a palavra final:

Construiu-se, por meio de lei, uma hipótese administrativa de concessão de medida protetiva – tal como se faz com a lavratura do auto de prisão em flagrante (e quanto ao relaxamento do flagrante pelo delegado). Não se retirou do juiz a palavra final. Antecipa-se medida provisória de urgência (como se faz no caso de flagrante: qualquer um pode prender quem esteja cometendo um crime).

Da mesma forma Rogério Sanches Cunha (2019) defende a constitucionalidade do diploma normativo:

Não obstante, certamente haverá quem sustente a inconstitucionalidade do dispositivo em virtude da violação da reserva de jurisdição que deve ser observada em atos que podem acarretar grave limitação ao exercício de direitos fundamentais. Não nos parece razoável afirmar, no entanto, que o dispositivo contraria a ordem constitucional, pois agentes policiais praticam rotineiramente – e de acordo com a lei, evidentemente – atos que restringem direitos fundamentais de cidadãos. Policiais civis e militares efetuam prisões em flagrante e, até que o delegado de polícia avalie a situação e decida sobre a lavratura do auto de prisão, o indivíduo tem sua liberdade restringida. O próprio delegado de polícia, quando conclui que se trata de situação de flagrância, limita gravemente a liberdade do indivíduo. Mas nem por isso se cogita arguir a inconstitucionalidade desta prática, em primeiro lugar porque a urgência decorrente do crime que está sendo ou acaba de ser cometido justifica a pronta atuação policial, e, em segundo lugar, porque a decisão tomada pela autoridade policial não é soberana, na medida em que o auto de prisão deve ser submetido ao juiz no prazo de vinte e quatro horas, exatamente como determina a lei em relação à concessão da medida protetiva.

Por fim, Márcio André Lopes Cavalcanti (2019):

O critério escolhido pelo legislador é objetivo e razoável. Se o Município não é sede de comarca, não é razoável aguardar uma decisão judicial porque esta irá demorar mais do que em outras localidades que não possuem essa deficiência. É indiscutível que a rede de assistência às mulheres vítimas de

violência doméstica ainda é insuficiente para garantir uma proteção plena às ofendidas. No entanto, as eventuais falhas estruturais não autorizam, a meu sentir, um elastecimento da lei para desconsiderar um critério legítimo adotado pelo legislador. Se fôssemos considerar, como preponderante, o argumento das deficiências do sistema de proteção, poderíamos cogitar a ampliação da lei, por interpretação, para permitir a concessão de outras medidas protetivas (além do afastamento do lar), como, por exemplo, a proibição de se aproximar da vítima ou mesmo a prestação de alimentos. Em outras palavras, tais medidas são extremamente necessárias e não foram contempladas na Lei como sendo passíveis de concessão pela autoridade policial. Nem por isso, seria possível a sua ampliação com base na alegação de inconstitucionalidade. Ressalte-se que o afastamento do princípio da jurisdicionalidade é excepcional e, portanto, não deve ser ampliada por interpretação extensiva.

Faz-se ainda necessário lembrar que a doutrina distingue a reserva absoluta de jurisdição da reserva relativa de jurisdição. O primeiro se refere às questões em que não basta o mero controle posterior do Poder Judiciário: faz-se necessária, de antemão, a existência de decisão judicial. (...) Por sua vez, as reservas relativas de jurisdição se referem às hipóteses em que é assegurada ao Poder Judiciário apenas a última palavra” (Carvalho, 2012).

Logo após a sua vigência, a Lei nº 13.827/2019 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), sob a alegação de que, sem que haja flagrante delito, a entrada de um policial sem autorização judicial em qualquer domicílio viola princípios constitucionais da reserva de jurisdição, do devido processo legal e da inviolabilidade do domicílio (incisos XII, LIV e XI do artigo 5º da Constituição Federal).

Em julgamento realizado no ano de 2022, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a antecipação administrativa de medida protetiva de urgência para impedir que mulheres vítimas de violência doméstica e familiar permaneçam expostas às agressões e hostilidades ocorridas na privacidade do lar não subtrai a última palavra do Poder Judiciário, a quem se resguarda a prerrogativa de decidir sobre sua manutenção ou revogação, bem como sobre a supressão e reparação de eventuais excessos ou abusos.

DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E NECESSIDADE DE MEDIDAS EFICAZES PARA PREVENIR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. CONSTITUCIONALIDADE DE MEDIDA PROTETIVA DE URGÊNCIA CORRESPONDENTE AO AFASTAMENTO IMEDIATO DO AGRESSOR DO LOCAL DE CONVIVÊNCIA COM A OFENDIDA EXCEPCIONALMENTE SER CONCEDIDA POR DELEGADO DE

POLÍCIA OU POLICIAL. IMPRESCINDIBILIDADE DE REFERENDO PELA AUTORIDADE JUDICIAL. LEGÍTIMA ATUAÇÃO DO APARATO DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA RESGUARDAR DIREITOS DA VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. IMPROCEDÊNCIA. 1. A autorização excepcional para que delegados de polícia e policiais procedam na forma do art. 12-C II e III, E § 1º, da Lei nº 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA), com as alterações incluídas pela Lei nº 13.827/2019, é resposta legislativa adequada e necessária ao rompimento do ciclo de violência doméstica em suas fases mais agudas, amplamente justificável em razão da eventual impossibilidade de obtenção da tutela jurisdicional em tempo hábil. 2. Independentemente de ordem judicial ou prévio consentimento do seu morador, o artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal admite que qualquer do povo, e, com maior razão, os integrantes de carreira policial, ingressem em domicílio alheio nas hipóteses de flagrante delito ou para prestar socorro, incluída a hipótese de excepcional urgência identificada em um contexto de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. 3. Constitucionalidade na concessão excepcional de medida protetiva de afastamento imediato do agressor do local de convivência com a ofendida sob efeito de condição resolutiva. 4. A antecipação administrativa de medida protetiva de urgência para impedir que mulheres vítimas de violência doméstica e familiar permaneçam expostas às agressões e hostilidades ocorridas na privacidade do lar não subtrai a última palavra do Poder Judiciário, a quem se resguarda a prerrogativa de decidir sobre sua manutenção ou revogação, bem como sobre a supressão e reparação de eventuais excessos ou abusos. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 6138, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 08-06-2022 PUBLIC 09-06-2022)

Assim, o melhor entendimento é de que a Lei nº 13.827/2019 representa um avanço na proteção da mulher, em respeito aos compromissos internacionais do Brasil para proteção da mulher vítima de violência. Foi inserido no ordenamento mais uma ferramenta para dar efetividade à proteção da mulher, não havendo que se falar de inconstitucionalidade, especialmente quando observado que se constitui hipótese de reserva relativa de jurisdição diante de situações de risco iminente à integridade da mulher vítima de violência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da pesquisa, foi abordado o surgimento da Lei Maria da Penha dentro dos compromissos trazidos pelo legislador Constituinte, bem como pelas Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil.

A Lei 11.340/2006 foi uma importante conquista no enfrentamento da violência contra as mulheres no âmbito doméstico. Para tanto, a referida lei trouxe diversos mecanismos de proteção, especialmente a previsão da concessão de medidas protetivas de urgência. Com o passar dos anos, houve alterações que visaram dar maior efetividade à Lei Maria da Penha. Uma dessas alterações foi a criação do tipo previsto no artigo 24-A, que estabelece como crime o descumprimento de medida protetiva de urgência concedida em favor da mulher.

Além disso, houve a inclusão do art. 12-C pela Lei n.º 13.827/2019, que versa sobre a competência dada à autoridade policial para conceder medidas protetivas de urgência. Dessa forma, com a vigência da Lei n.º 13.827/2019, a autoridade policial também passou a ter competência para conceder medidas protetivas que autorizem o afastamento do agressor do lar, nos casos de iminente risco à vítima, quando o município da sua residência não for sede de comarca.

A Lei 13.827/2019 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), sob a alegação de violação ao princípio da reserva de jurisdição. Todavia, concluiu-se que não há inconstitucionalidade, uma vez que, após a concessão da medida protetiva pela autoridade policial, a autoridade judicial seria comunicada dentro do prazo de até 24 horas, permitindo a análise judicial da medida. Assim, a espécie constitui hipótese de reserva relativa de jurisdição, que não afasta a última palavra do Poder Judiciário.

A implementação dessa medida reflete a necessidade de uma resposta rápida e eficaz para proteger as vítimas em situações de emergência, atendendo aos compromissos internacionais do Brasil. A mitigação temporal da reserva de jurisdição é uma solução prática e constitucionalmente defensável para enfrentar a violência doméstica e familiar em áreas com infraestrutura judicial limitada.

Portanto, não há violação ao princípio da reserva de jurisdição, sendo, na verdade, mais um mecanismo de efetivação das disposições constitucionais, representando um avanço na proteção à mulher vítima de violência.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13827.htm. Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6138**. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 23 de março de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 9 jun. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206138%22&base=acordao&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 09 jul. 2023.

CARVALHO, D. P. de. RESERVA DE JURISDIÇÃO: CLASSIFICAÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 1, n. 18, 2012. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1586>. Acesso em: 08 jan. 2022.

CAVALCANTI, M. A. L. **Comentários à Lei 13.827/2019, que autoriza a aplicação de medida protetiva de urgência pela autoridade policial**. Buscador Dizer o Direito, Manaus, 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/05/comentarioslei-138272019-que-autoriza.html>. Acesso em: 09 jan. 2022.

CUNHA, R. S. Lei 13.827/19: **Altera a Lei Maria da Penha para permitir a concessão de medida protetiva pela autoridade policial**. Revista Meu Site Jurídico, 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/14/lei-13-82719-altera-lei-maria-da-penha-para-permitir-concessao-de-medida-protetiva-pela-autoridade-policia/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

DE CAMPOS, C. H. Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 10-22, fev.-mar. 2017.

LIMA, R. B. de. **Legislação criminal especial comentada**: volume único. 4. ed. rev. Salvador: JUSPODIVM, 2016.

MENEGHEL, S. N.; MUELLER, B.; COLLAZIOL, M. E.; QUADROS, M. M. de. Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. **SciELO Brasil**, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000300015>. Acesso em: 09 jan. 2022.

NUCCI, G. S. Alterações na Lei Maria da Penha trazem resultado positivo. **Revista Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-18/nucci-alteracoes-maria-penha-trazem-resultado-positivo>. Acesso em: 09 jan. 2022.

ROXIN, C. **A proteção de bens jurídicos como função do direito penal**. CALLEGARI, A. L.; GIACOMOLLI, N. J. (Org. e trad.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VILARES, F. **A reserva de jurisdição no processo penal: dos reflexos no inquérito parlamentar**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://doi:10.11606/D.2.2010.tde-23112010-082016>. Acesso em: 09 jul. 2023.

Data de submissão: 17/06/2022

Data de aprovação: 28/06/2024

11 – Planos Setoriais como Suporte ao Processo Decisório de Comando em Instituições Militares Estaduais

Sectoral Plans as a Support to the Decision-Making Process of Command in State Military Institutions

Damião Enéias de Melo dos Santos⁹⁹

RESUMO

Planos Setoriais são ferramentas administrativas de gestão por meio das quais os dirigentes de uma organização estabelecem as linhas gerais que ela deve desenvolver para alcançar seus objetivos táticos. Um Plano Setorial é desdobrado em objetivos e ações. Nesse sentido, este artigo se torna relevante para subsidiar as Diretorias Policiais Militares, Comandos Militares Estaduais e Batalhões Policiais Militares na formulação de processos sistematizados de Planos Setoriais. A literatura aponta que a formulação de um Plano Setorial requer uma metodologia formalmente estabelecida para as instituições militares estaduais, que sirva de referência técnica para criar e institucionalizar os processos decisórios de uma organização. Como base metodológica, foi realizada uma revisão na literatura especializada sobre Administração Organizacional e suas Ferramentas de Gestão. No ano de 2020, foram realizadas simulações da proposta de Plano Setorial em 9 (nove) departamentos internos da Polícia Militar do Paraná (PMPR). No ano de 2021, foram pesquisadas 23 (vinte e três) organizações civis e militares, nacionais e internacionais, para compreender como essas organizações desenvolvem seus Planos Setoriais. Essas duas pesquisas serviram de parâmetro conceitual destinado a proporcionar o suporte teórico e prático ao modelo proposto. Executadas essas tarefas, alcançou-se o objetivo do presente artigo, ou seja, um modelo para nortear o processo sistematizado de Planos Setoriais e seu respectivo desdobramento em objetivos e ações para servir de suporte ao processo decisório de comando em instituições militares estaduais.

Palavras-chave: Polícia Militar; Planos Setoriais; processo decisório; Ciências Policiais.

⁹⁹ Damião Enéias de Melo dos Santos é Doutor em Ciências Policiais pelo Centro de Altos Estudos de Segurança – CAES. Mestre em Segurança Pública pela Academia Policial Militar do Guatupê – APMG, em Gestão de Políticas Públicas pela UEM, e em Administração pela UFPR. É graduado em Segurança Pública pela APMG e em Administração pela UFPR. É Major QOPM e trabalha na Diretoria de Projetos da PMPR como Subdiretor e também é instrutor do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) na APMG.

ABSTRACT

Sector Plans are administrative management tools through which the leaders of an organization establish the general guidelines that this organization must develop to achieve its tactical objectives. A Sector Plan is broken down into objectives and actions. In this sense, this article becomes relevant to support the Military Police Directorates, State Military Commands and Military Police Battalions to formulate systematized processes of Sectoral Plans. The literature indicates that the formulation of a Sector Plan requires a formally established methodology for state military institutions, which serves as a technical reference to create and institutionalize the decision-making processes of an organization. As a methodological basis, a review of the specialized literature on Organizational Administration and its Management Tools was carried out. In 2020, simulations of the Sector Plan proposal were carried out in nine internal departments of the Military Police of Paraná (PMPR). In 2021, 23 national and international civil and military organizations were surveyed to understand how these organizations develop their Sectoral Plans. These two studies served as a conceptual parameter to provide theoretical and practical support for the proposed model. Having performed these tasks, the objective of this article was achieved, that is, a model to guide the systematized process of Sectoral Plans and their respective unfolding in objectives and actions to support the decision-making process of command in state military institutions.

Keywords: Military Police; Sector Plans; decision process; Police Science.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de Planos Setoriais é fundamental para a administração das instituições militares estaduais, pois a sociedade contemporânea é formada por características ambientais voláteis, complexas, repleta de incertezas e ambiguidades (Freitas, 2020), o que exige cada vez mais uma atualização constante de seus principais gestores para compreender a dimensão que o aumento da criminalidade e da violência tem apresentado para a segurança pública brasileira.

Em resposta a essa realidade e no sentido de se buscar soluções que possam trazer um impacto efetivo de proteção junto à sociedade, os principais gestores das policiais militares devem reconhecer a necessidade de um compromisso de trabalho que possa convergir para a preservação da ordem pública, a garantia da incolumidade das pessoas, a preservação do patrimônio, o enfrentamento à criminalidade em suas diversas formas, o fim da impunidade causada pela corrupção, o combate ao crime organizado e a redução dos crimes violentos; objetivos previstos na Política

Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) brasileira (Brasil, 2018) e no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) (Brasil, 2021).

Devem ainda propor e incentivar, nas forças militares estaduais, a implantação de ferramentas eficazes de gestão que possam convergir para o atingimento de seus objetivos por meio de ações estratégicas práticas de segurança pública as quais, segundo o ex-ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Fernando Moro, sejam implementadas com respeito ao Estado de Direito e para servir e proteger o cidadão brasileiro (Moro, 2019).

Campos (2012) entende que, para tratar da área de estudo das Ciências Policiais, se faz necessária uma diferenciada concepção da cultura organizacional e profissional das forças militares estaduais que permita ampliar a capacidade de visão para além da própria instituição estatal e perceber a extensão das suas responsabilidades perante a sociedade. Nesse contexto de pluralidade e complexidade, os gestores devem direcionar seus objetivos e suas ações no sentido de contribuir para a proteção e defesa da sociedade.

Assim, tanto as instituições policiais militares querem produzir Políticas de Segurança Pública no âmbito de sua competência (Filocre, 2009) como também a sociedade quer observar os resultados dessas ações por meio de uma prestação de contas transparente por parte de seus principais gestores (*accountability*), ampliando a capacidade de transformar o ambiente comunitário em um local mais harmônico e seguro para seus cidadãos (Bondaruk; Souza, 2004).

Estudos teóricos sobre Gestão Policial, dentro de uma perspectiva de abordagem sobre Processo Organizacionais (Whittington, 1996), passam a ser entendidos como um desdobramento e aprofundamento de outras linhas de pesquisas que vêm sendo desenvolvidas no campo da Ciências Aplicadas, notadamente, pelos estudiosos da área de Administração Pública (Andion, 2012; Burrell; Morgan, 1979; Paes de Paula, 2016), Planos Setoriais (Kaplan; Norton, 2017; Pereira-Lima, 2019) e, mais recentemente, pelo campo das Ciências Policiais (Souza, 2020).

Pesquisas direcionadas à construção de novos modelos com projeções organizacionais podem contribuir para: i) compreender como ocorre a aplicação de melhores práticas na administração pública; ii) produzir novos conceitos para os estudos acadêmicos das Ciências Policiais; e, principalmente, iii) ajudar instituições que compõe o aparelho estatal a entender como a escolha de opções estratégicas podem levar à efetivação

de Políticas de Segurança Pública superiores e sustentáveis no futuro (Santos, 2014).

Assim, a pesquisa realizada para este artigo parte da hipótese de que os Planos Setoriais poderão dar o suporte necessário para o processo decisório de comando dos diversos setores que compõem as instituições militares estaduais.

2. CONCEPÇÃO METODOLÓGICA

A concepção metodológica de pesquisa para este artigo envolveu a ideia de que a construção de um modelo sistematizado de Planos Setoriais poderá nortear o processo decisório de comando dos diversos setores que compõem as instituições militares estaduais. Este estudo foi operacionalizado a partir de uma análise ambiental por meio da combinação de dados, informações e outros dados secundários, aos quais foram adicionados às habilidades, experiências e opiniões do pesquisador. Foram realizadas, no ano de 2020, simulações da proposta de Plano Setorial em nove departamentos internos da Polícia Militar do Paraná (PMPR), e realizadas, no ano de 2021, pesquisas com 23 organizações civis e militares, nacionais e internacionais.

Quanto à natureza, a pesquisa foi do tipo aplicada (Gil, 2008). Quanto aos objetivos, este artigo se caracteriza como descritivo (Cooper; Schindler, 2003). A abordagem adotada foi tanto quantitativa quanto qualitativa pois, de acordo com Creswell (2007), uma pesquisa que ocorre em um cenário natural, como é a atividade das forças militares estaduais, poderá utilizar métodos múltiplos, que são interativos.

O desenvolvimento deste artigo, baseado nas disciplinas de Gestão Estratégica (Mintzberg, 2010) e Administração Pública (Andion, 2012; Burrell; Morgan, 1979; Paes de Paula, 2016), dentro de uma perspectiva de abordagem sobre Processos Organizacionais (Whittington, 1996), possibilitará a geração de novos conhecimentos tanto para as Políticas de Segurança Pública (Filocre, 2009; Oliveira, 2002) como para o campo das Ciências Aplicadas e das Ciências Policiais (Souza, 2020), pois é notável um aumento do interesse da sociedade em pensar as polícias, não apenas enquanto instituições promotoras de segurança pública em sentido *lato* (abrangente) mas também em sua capacidade de produção técnica e científica, que possam contribuir para o avanço teórico-prático dessas ciências em sua versão pós moderna, caracterizada no início do século XXI pela imprevisibilidade e complexidade (Morin, 2003).

3. GESTÃO ESTRATÉGICA E GOVERNANÇA

Para Queiroz (2007), governança é a capacidade técnica, financeira e administrativa existente no Estado para transformar os compromissos políticos que o governante estabelece com a sociedade em ações estratégicas práticas que consigam produzir os resultados efetivos para a população. Nesse sentido, um Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (IGGSeg) está em fase de desenvolvimento pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e Segurança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), tendo por base o Acórdão nº 1.192/2020 (TCU, 2020).

É importante salientar que a robustez de uma Gestão Estratégica eficaz normalmente está alicerçada em suas capacidades internas e seu desdobramento em Planos Setoriais depende de uma visão coerente, além de uma missão clara, de forma a propiciar a construção de objetivos sólidos por meio de ações exequíveis por parte de uma organização (ENAP, 2017).

Existem diversas Ferramentas de Gestão Estratégica utilizadas na Gestão Pública, dentre elas temos o *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC apresenta uma tradução confiável dos valores, da missão, visão e estratégia refletida em objetivos, medidas de desempenho e metas para uma organização (Kaplan; Norton, 2017).

Segundo a Portaria Nº 86, datada de 23 de março de 2020, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Brasil, 2020), Gestão Estratégica é o processo gerencial contínuo e sistemático que objetiva definir a direção a ser seguida por uma organização, visando otimizar sua relação com os ambientes interno e externo, por meio do alcance das metas, das iniciativas e dos objetivos propostos.

O texto dessa Portaria está alinhado com os conceitos defendidos por Mintzberg (2010), pois é por meio da institucionalização da Gestão Estratégica que os principais dirigentes de uma organização estruturam seus trabalhos ao tomar suas decisões, se concentram em questões específicas ou ainda no processo de construir estratégias, de forma a estabelecer o contexto institucional em que todos irão desenvolver seus trabalhos dentro de uma determinada unidade ou setor.

Um dos exemplos de aplicação prática da Gestão Estratégica em uma organização, pesquisada para este artigo, podemos citar o Plano Estratégico da PMBA 2017-2025 (PMBA, 2016, pp. 88-89), que reúne as iniciativas da Corporação que deverão ser executadas ao longo dos próximos anos, objetivando alcançar a excelência na prestação dos serviços da

polícia ostensiva à sociedade, face aos inúmeros desafios que são impostos à Corporação. Assim, um dos principais obstáculos à execução de seu Plano de Gestão é a pressão que as tarefas cotidianas (operacionais e de curto prazo) exercem na agenda dos gestores em relação às iniciativas relacionadas a um Plano Setorial (médio prazo).

Entre outros problemas que influenciam negativamente na execução de um Plano Setorial, podemos citar dois: i) a falta de compromisso com a estratégia corporativa aliada à carência de recursos (humanos, materiais, financeiros etc.) e ii) a ausência de um maior profissionalismo na gestão das Organizações, principalmente no que se refere à cultura de monitoramento e avaliação de seus resultados.

Dessa forma, gerir um Plano Setorial de modo eficiente, eficaz e efetivo não é uma tarefa das mais fáceis para os gestores de uma organização. É um trabalho que demanda, acima de tudo, foco, disciplina, compromisso, dedicação e capacitação de todos que irão operacionalizá-lo. É imprescindível para seu sucesso que toda a liderança corporativa esteja conscientizada para a utilização constante de suas diretrizes, como instrumento de gestão e como uma trilha a ser seguida para o alcance dos objetivos organizacionais. Oficiais com competência (conhecimentos, habilidades e atitudes) para gerenciar projetos e promover melhorias em processos devem ser empregados nas equipes de trabalho definidas nos Planos Táticos ou Planos Setoriais, principalmente naqueles mais complexos e que demandam maior orçamento para uma organização.

Para Mintzberg (2010), entender o pensamento estratégico está ligado a desvendar o dia a dia da gestão estratégica na prática, pois descobrir o que os gestores fazem para tomar decisões não é o problema, interpretar o que fazem na prática é o desafio. A Gestão Estratégica se torna importante para qualquer pessoa que seja afetada por sua condição prática, o que no mundo organizacional significa impactar todos os potencialmente afetados por suas decisões. Logo, “precisamos compreender melhor a gestão estratégica para podermos praticá-la melhor.” (Mintzberg, 2010, p. 16).

Bulgacov *et al.* (2007) defendem a ideia de que é preciso superar a dicotomia entre “pensar” e “agir”. A Gestão Estratégica do futuro significa uma mudança na prática gerencial que exige visão de futuro, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade para conviver com o inesperado e o ambíguo; atuação global, proatividade e foco participativo, incentivo à criatividade; dar ênfase em alianças e parcerias, responsabilidade social, aprendizagem contínua; entender estratégia

como prática; estratégia organizacional passa a ser vista como uma relação integrada e contínua, envolvendo raciocínio complexo e implementação por meio de projetos.

Para Mintzberg (2010), a agenda de trabalho de um gestor (sua programação) se torna importante porque ela dá vida à estrutura organizacional, determina muito do que o gestor busca fazer no dia a dia e possibilita a utilização de graus de liberdade que estiverem disponíveis para as ações estratégicas que está desenvolvendo, dentro de três pilares ou planos de Gestão Estratégica: i) da informação; ii) das pessoas, e iii) da ação. Esses três pilares ou planos de Gestão Estratégica são definidos por Mintzberg (2010, p. 63-90) da seguinte maneira:

Ao gerenciar pela informação, o gestor tende a ficar distante dos planos do propósito final de uma gestão por três motivos: i) primeiro, as informações são processadas no nível estratégico; ii) segundo, elas são passadas pelos gestores para estimular outras pessoas no nível tático (Planos Setoriais); iii) por fim, essas pessoas irão realizar as ações necessárias para atender os interesses estratégicos da organização no nível operacional.

Gerenciar com pessoas em vez da informação significa dar mais um passo em direção à estratégia em ação. Nesse plano, o gestor ajuda outras pessoas a fazerem a Gestão Estratégica acontecer. Assim, são as pessoas que realizam as ações para desenvolver os projetos organizacionais dos Planos Setoriais.

No terceiro plano, os gestores gerenciam a ação de forma direta, de modo mais ativo e concreto. Significa fazer a Gestão Estratégica na prática, avaliando e monitorando seus resultados.

Para Mintzberg (2010), existem dois aspectos relevantes a serem considerados no papel do gestor organizacional como um homem de ação, ou seja, ele deve: i) considerar a gestão como proativa e criativa na construção e acompanhamento dos Planos Setoriais; e ii) possuir um manejo reativo e ao mesmo tempo equilibrado ao negociar as perturbações oriundas do ambiente interno e externo da organização.

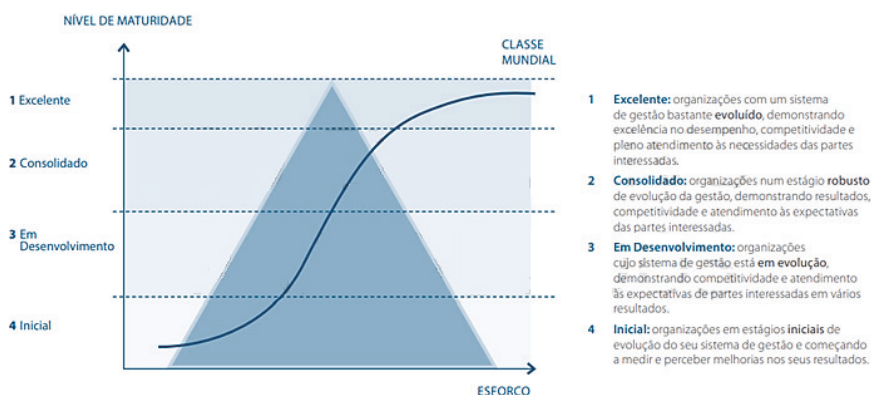
O papel ou poder de negociação para um gestor organizacional possui ainda dois componentes principais: i) a formação de coalizões por meio de uma mobilização de apoio; e ii) seu uso estratégico junto com as redes estabelecidas para conduzir um projeto ou plano de ação setorial.

Mintzberg (2010) destaca por fim que um fator importante para compreender o trabalho do gestor na prática é entender além de “o que”

os gestores fazem, mas é também compreender o “como” e o “porquê” eles fazem, para dar início a institucionalização dos processos organizacionais por meio de Planos Setoriais.

O caminho para se buscar a excelência na Gestão Estratégica de uma organização passa por etapas e diferentes níveis de maturidade em seus processos. Esse caminho apresenta marcos relevantes que definem os estágios de maturidade para o Sistema de Gestão da Organização. A Figura 1 mostra esse caminho, representado pela curva de evolução de maturidade atual da gestão de uma organização. Assim, quanto maior for o nível de maturidade de gestão organizacional, melhor poderá ser o seu desempenho estratégico, dentro de quatro estágios: i) Excelente; ii) Consolidado; iii) Em Desenvolvimento; e iv) Inicial.

Figura 1 – Evolução e Estágios de Maturidade de Gestão Estratégica.



Fonte: Modelo de Excelência da Gestão (FNQ, 2017, p. 19).

4. PLANOS SETORIAIS

Em todo o mundo, as organizações entendem a administração de seus recursos como tema central dos seus processos de gestão. O propósito é assegurar que seus objetivos e ações sejam instrumento de comunicação e de gestão, com capacidade de chegar a todos os níveis da organização, gerando compreensão, significado e, assim, que ela seja compartilhada e praticada por todos. Para Kaplan e Norton (2017), esse processo que assegura sinergia entre a alta administração e as demais unidades corporativas chama-se alinhamento estratégico.

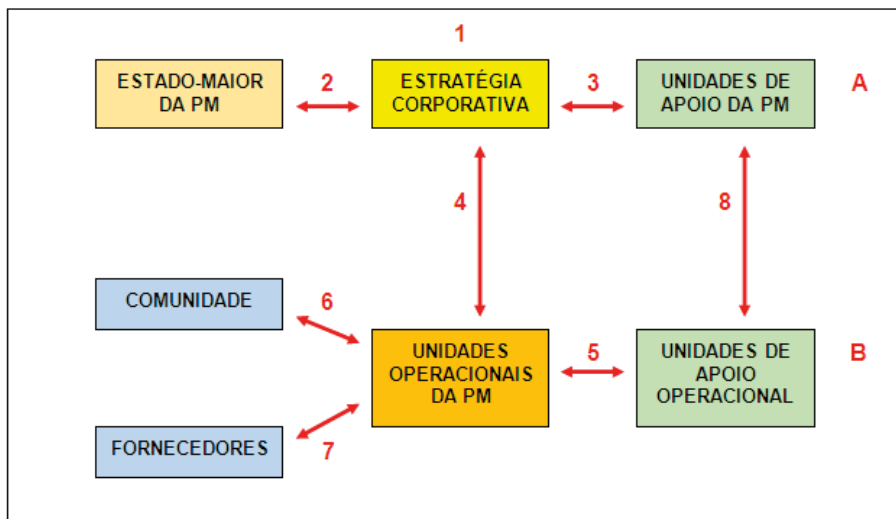
Ao desenvolver uma análise do alinhamento corporativo de uma organização militar estadual, o Alto Comando dessa corporação não tem contato direto com a comunidade nem com os processos operacionais dos serviços de segurança pública. Proteção da sociedade e processos operacionais de garantia da lei e da ordem pertencem ao domínio das unidades operacionais. Esse Alto Comando deve alinhar as atividades de criação de valor, executadas pelas unidades operacionais, criando condições eficazes de execução e que sejam eficientes no uso racional dos recursos disponíveis, para gerar mais benefícios de Segurança Pública para a sociedade.

Para que a corporação agregue valor ao seu conjunto de unidades de apoio com as unidades operacionais, ela precisa alinhar essas unidades corporativas para criar sinergia de integração organizacional. Para Kaplan e Norton (2017), esse é o coração de uma Gestão Estratégica, ou seja, a capacidade de definir como a corporação agrega valor aos serviços oferecidos para a sociedade por meio da sinergia provocada pelo alinhamento estratégico de suas unidades corporativas.

Kaplan e Norton (2017, p. 3) apresentam cinco Princípios de Gestão Estratégica identificados como importantes para a implementação bem-sucedida de uma estratégia organizacional, alinhada com as unidades de apoio e com as unidades operacionais, os quais foram adaptados da seguinte maneira:

- a) **Mobilização:** orquestrar a mudança por meio da liderança executiva (Comandante Geral de uma organização militar estadual);
- b) **Tradução da estratégia:** desenvolver Mapas Estratégicos, indicadores balanceados, metas e iniciativas;
- c) **Alinhamento organizacional:** alinhar a organização, as unidades de apoio (Diretorias) e as unidades operacionais (Grandes Comandos Militares Regionais e Batalhões Policiais Militares), bem como seus parceiros externos (fornecedores) e o Conselho de Administração (Estado-Maior da PM) com a estratégia corporativa;
- d) **Movimentação dos militares estaduais:** proporcionar capacitação, comunicação, definição clara de objetivos, remuneração variável (bonificações) e treinamento;
- e) **Gerenciamento dos processos:** integrar a estratégia ao planejamento, ao orçamento, aos sistemas de relatórios e às reuniões gerenciais.

Figura 2 - Alinhamento do Processo Estratégico ao Plano de Gestão Corporativa.



Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (2017, p. 14).

A Figura 2 mostra uma sequência de geração de valor pela organização militar estadual. O processo começa quando a Alta Administração Corporativa (Comando-Geral da Corporação e seu Estado-Maior) define a proposta de valor da organização (missão, visão, valores), destinada a criar sinergia entre as unidades operacionais (Grandes Comandos Militares Regionais e Batalhões Policiais Militares), as unidades de apoio (Diretorias) e os demais parceiros externos (Fornecedores). O Mapa Estratégico corporativo identifica e esclarece as prioridades da organização e as comunicam com clareza a todas as unidades operacionais e de apoio (Kaplan; Norton, 2017).

Na Figura 2, o Item 1 envolve a proposta de valor da organização por meio do Planejamento Estratégico da Corporação (Comandante-Geral da Corporação); o Item 2 envolve o envio do Mapa Estratégico da Corporação para análise e acompanhamento do Estado-Maior da Corporação; o Item 3 envolve o envio do Mapa Estratégico da Corporação para as unidades de apoio traduzido em políticas e normas que serão implementadas (Diretorias da Instituição Militar Estadual); o Item 4 envolve o envio do Mapa Estratégico para as Unidades Operacionais (Grandes Comandos Militares Regionais e Batalhões Policiais Militares) com as prioridades corporativas; o Item 5 envolve o envio do Mapa Estratégico com as prioridades estratégicas das unidades operacionais para as unidades de

apoio operacional (Seções dos Grandes Comandos Militares Regionais e Batalhões Policiais Militares); o Item 6 envolve a entrega de valor para a comunidade; o Item 7 envolve o estabelecimento das prioridades com os fornecedores; o Item 8 envolve as relações das unidades locais de apoio das unidades operacionais (Seções administrativas dos Grandes Comandos Militares Regionais e Batalhões Policiais Militares) com a unidade de apoio corporativa (Diretorias). A Letra “A” representa o Processo de Planejamento Estratégico Corporativo e a Letra “B” representa o Processo de Planejamento das Unidades Operacionais.

Segundo Kaplan e Norton (2017, pp. 17-18), a gestão do alinhamento estratégico como um processo deve ser cíclica e realizada de cima para baixo. As sinergias almejadas pela corporação devem ser definidas no topo da organização e realizadas pelas unidades de apoio e pelas unidades operacionais (Grandes Comandos Militares Regionais e Batalhões Policiais Militares), com base em oito pontos de verificação:

- a) **Proposta de valor da organização:** a corporação define as diretrizes para a elaboração do Plano de Gestão Corporativa para os níveis mais baixos da organização (Comandante-Geral da Corporação);
- b) **Alinhamento do conselho de administração:** o conselho de administração (Estado-Maior) analisa, aprova e monitora a estratégia corporativa;
- c) **Do corporativo para as unidades de apoio:** a estratégia corporativa é traduzida em políticas e normas que serão administradas pelas unidades de apoio (Diretorias da instituição militar estadual);
- d) **Do corporativo para as unidades operacionais:** as prioridades corporativas são desdobradas em estratégias das unidades operacionais (Grandes Comandos Militares Regionais e Batalhões Policiais Militares);
- e) **Das unidades operacionais para as unidades de apoio:** as prioridades estratégicas das unidades operacionais são incorporadas às estratégias das unidades de apoio operacionais;
- f) **Das unidades operacionais para a comunidade:** as prioridades de valor para a sociedade são traduzidas e comunicadas para a comunidade, refletindo-se nos mecanismos específicos de *feedback* (retorno) e mensuração de resultados de proteção da sociedade;

- g) Das unidades de apoio operacional para os fornecedores:** as prioridades compartilhadas entre fornecedores, provedores, terceirizados e parceiros se incorporam às estratégias das unidades operacionais;
- h) Apoio corporativo:** as estratégias das unidades locais de apoio das unidades operacionais se refletem nas prioridades da unidade de apoio corporativo.

Pereira-Lima (2019, p. 56-57) propõe a seguinte metodologia de Plano Setorial (planejamento tático) para instituições militares estaduais, inspirada na doutrina empresarial de administração:

- a) Constituição de um grupo de planejamento:** fase que antecede a realização do planejamento tático propriamente dito, destinada a reunir um grupo de pessoas com conhecimentos adequados sobre o órgão setorial e sobre métodos e técnicas de planejamento;
- b) Realização de um diagnóstico do órgão setorial (análise da situação presente).** Essa fase engloba as seguintes etapas:
- i) definição do negócio – com base no negócio da empresa e nas funções e atividades que exerce dentro da organização, definir a área de atuação ou ramo de atividade do órgão;
 - ii) definição da missão – com base na missão da empresa, definir a razão de ser do órgão, o papel que ele se propõe a desempenhar no ramo em que atua;
 - iii) definição dos valores – com base nos valores da empresa, definir o conjunto de princípios, crenças e questões éticas fundamentais que lhe servirão de suporte para todas as decisões a serem tomadas;
 - iv) análise do ambiente externo – identificar as ameaças e oportunidades do ambiente em que está inserido;
 - v) análise do ambiente interno – identificar os pontos fortes e fracos do órgão;
 - vi) definição da visão de futuro – com base na visão de futuro da empresa, definir o que, como e onde o órgão pretende ser ou estar no futuro;
 - vii) identificação dos fatores críticos de sucesso – identificar as habilidades e os recursos indispensáveis para o sucesso do órgão no alcance de sua visão de futuro.

- c) **Definição dos objetivos táticos:** com base no diagnóstico do órgão e nos objetivos estratégicos da instituição, definir os objetivos intermediários destinados a contribuir para que a organização e o próprio órgão setorial alcancem suas respectivas visões de futuro;
- d) **Definição das estratégias e políticas setoriais (diretrizes):** com base nas estratégias e políticas organizacionais, definir as estratégias (ações ou caminhos mais adequados para alcançar os objetivos táticos), bem como os parâmetros e/ou orientações para a tomada de decisões (políticas) do órgão setorial;
- e) **Definição das metas táticas:** fase em que os objetivos táticos são decompostos em metas e definidos os indicadores, os cronogramas de execução e os métodos de monitoramento;
- f) **Definição dos planos de ação:** fase em que são definidas as ações que serão executadas, bem como quem, como, quando, onde e com quais meios essas ações serão realizadas para atingir seus objetivos;
- g) **Avaliação dos riscos:** fase em que se busca identificar os fatores capazes de ameaçar a realização das ações e, conseqüentemente, a consecução dos resultados almejados, e, a partir disso, planejar as ações mitigadoras;
- h) **Apresentação do plano tático para as pessoas que trabalham no órgão e outros interessados:** fase que ocorre após a realização do planejamento tático, na qual os colaboradores do órgão são comunicados sobre o plano tático e conscientizados sobre a importância da participação de todos no sucesso de sua execução;
- i) **Implementação e execução:** fase em que os recursos são mobilizados e os planos de ação, executados;
- j) **Controle e avaliação dos resultados:** fase em que a execução das ações, previstas nos planos de ação, são acompanhadas, avaliadas e comparadas com os objetivos táticos estabelecidos, realizando-se as intervenções corretivas quando necessárias.

Desenvolver um modelo de processo de formulação de Planos Setoriais (Planos Táticos) para instituições militares estaduais envolve conhecer seus fatores internos e analisar os fatores externos do ambiente.

Para Bulgacov *et al.* (2007), os resultados de análise ambiental são vistos como consequência tanto das operações referentes ao conteúdo

estratégico (o que fazemos em termos de serviços públicos) como dos processos das ações promovidas pelas escolhas estratégicas dos gestores institucionais (como realizamos esses serviços), os quais, para Mintzberg (2010), podem levar a três pontos principais:

- a) ao desenvolvimento territorial de maneira sustentável, onde as atividades de seleção de programas e serviços e os demais fatores relacionados promovam os resultados sociais esperados, assim como, os fenômenos e as escolhas existentes nos processos das Políticas de Segurança Pública definidas desenvolvam a estrutura institucional;
- b) a seleção da tecnologia de suporte e as formas de gestão levem ao entendimento de que a cognição é uma das dimensões a serem consideradas nas práticas de gestão para a construção da própria realidade institucional;
- c) os novos conhecimentos são incorporados, modificando os modelos mentais dos participantes, onde o enriquecimento do mecanismo por meio do qual os indivíduos interpretam a realidade, com novas crenças e atitudes, estimula o desenvolvimento contínuo de habilidades e aptidões retroalimentando todo o sistema e transformando-o, em um ciclo que reforça novos conhecimentos.

5. A PESQUISA NAS ORGANIZAÇÕES

Foi realizado no ano de 2020, dentro da PMPR, uma pesquisa simulada de Plano Setorial abrangendo nove setores dessa Corporação, sendo eles:

- a) Junta Médica de Saúde da PMPR;
- b) 8ª Seção do Estado-Maior do Corpo de Bombeiros;
- c) 9ª Companhia Independente da PMPR;
- d) 12º Batalhão da PMPR;
- e) 7º Batalhão da PMPR;
- f) Comando de Operações Especiais da PMPR;
- g) Centro Odontológico da PMPR;
- h) 3º Colégio da PMPR;
- i) 1º Batalhão da PMPR.

Foi realizada também uma pesquisa, por meio de um questionário, em 23 organizações militares e civis, nacionais e internacionais. O questionário de pesquisa utilizado para este artigo, nas organizações escolhidas para este estudo, teve como modelo o formulário desenvolvido por Pereira-Lima (2019). A pesquisa foi respondida por 14 polícias militares estaduais e nove instituições nacionais e estrangeiras.

Das 14 polícias militares estaduais que responderam ao questionário, 13 demonstraram possuir, de fato, metodologias próprias ou adaptadas de Planos de Comando, e seis possuem seus Planos Setoriais, conforme documentos enviados, sendo elas as seguintes polícias militares: Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), Polícia Militar do Espírito Santo (PMES), Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), Polícia Militar do Pará (PMPA), Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) e Polícia Militar do Tocantins (PMTO).

No que se refere aos principais documentos utilizados para a construção dos Planos de Gestão Estratégica (Plano de Comando e Plano Setorial), a Tabela 1 expõe as respostas do envio desses documentos para esta pesquisa.

Tabela 1 – Resumo dos documentos analisados das PPMM do Brasil.

Nº	PPMM	Plano de Comando	Plano Setorial
1	PMAM	Sim	Não
2	PMBA	Sim	Não
3	PMDF	Sim	Sim
4	PMES	Sim	Sim
5	PMGO	Sim	Não
6	PMMT	Sim	Não
7	PMMG	Sim	Sim
8	PMPA	Sim	Sim
9	PMPE	Sim	Não
10	PMPI	Sim	Não
11	PMRN	Não	Não
12	PMRS	Sim	Não
13	PMSC	Sim	Sim
14	PMTO	Sim	Sim

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Das instituições nacionais e estrangeiras, nove responderam ao questionário: a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Polícia Federal (PF), a Polícia Civil do Paraná (PCPR), a 5ª Divisão do Exército Brasileiro (5ª DEB), a SBIAE, a Polícia Diplomática dos Estados Unidos (*Diplomatic Security Service* – DSS), a Polícia Nacional da Colômbia (PNC), a Guarda Civil Espanhola (GCE) e a Polícia Real Montada Canadense (PRMC).

Dessas organizações pesquisadas, oito demonstraram possuir, de fato, metodologias próprias ou adaptadas de seus Planos de Comando, e quatro possuem seus Planos Setoriais, conforme documentos enviados ou pesquisados via internet. Embora a DSS tenha enviado resposta ao questionário de pesquisa, os documentos apresentados demonstraram que a metodologia estratégica utilizada em suas ações possui foco em Planos Táticos ou Setoriais.

A Tabela 2 expõe os resultados da pesquisa realizada para este trabalho, no que se refere aos principais documentos utilizados para a construção dos Planos de Gestão Estratégica (Plano de Comando e Plano Setorial).

Tabela 2 – Resumo da pesquisa das organizações nacionais e estrangeiras.

Nº	PPMM	Plano de Comando	Plano Setorial
1	PRF	Sim	Não
2	PF	Sim	Não
3	PCPR	Sim	Sim
4	5ª DEB	Sim	Sim
5	SBIAE	Sim	Não
6	DSS	Não	Sim
7	PNC	Sim	Sim
8	PRMC	Sim	Não
9	GCE	Sim	Não

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).

Uma vez apresentado e analisado os dados das 23 organizações pesquisadas, sendo 14 instituições policiais militares brasileiras e nove organizações nacionais e estrangeiras, passaremos agora para a proposta de um modelo sistematizado para a fase de formulação do processo de Planos Setoriais.

6. DO PLANO TÁTICO OU PLANO SETORIAL

Os simulados de Plano Setorial realizados nos diversos setores da PMPR, alinhados com as pesquisas de Pereira-Lima (2019), foram adaptados para o estudo deste artigo em uma proposta de estruturação do Plano Setorial formada por cinco etapas, conforme segue:

- a) **Primeira Etapa** – Constituição do Grupo de Trabalho do Plano Setorial: momento em que é formado um grupo de planejamento, constituído por policiais militares e, quando oportuno e conveniente, com a participação de civis com conhecimentos adequados para desenvolverem o trabalho.
- b) **Segunda Etapa** – Elaboração do Plano Setorial: Nessa etapa, é realizada a formulação do processo de Plano Setorial para os setores internos das forças militares estaduais, que envolve 13 fases:
 - i) contextualização da Organização Policial Militar (OPM), Organização Bombeiro Militar (OBM) ou Setor. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*;
 - ii) definição da missão da OPM/OBM ou Setor, com ênfase nas atribuições previstas em seu Regulamento Interno. Na PMPR seria o Regulamento Interno de Serviços Gerais – RISG (PARANÁ, 2010). Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*;
 - iii) definição da visão de futuro da OPM/OBM, com ênfase nas atribuições previstas em seu Regulamento Interno. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*;
 - iv) definição dos valores da OPM/OBM ou Setor, com ênfase nas atribuições previstas em seu Regulamento Interno. Nessa fase, sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming* e que possua de três a quatro valores pois, para Blanchard (2007, p. 23), “as pessoas não conseguem focar em mais do que três ou quatro valores que causem impacto em seu comportamento”;
 - v) diagnóstico do ambiente externo e interno da OPM/OBM ou Setor. Nessa fase, são apresentados a estrutura atual da instituição, seu organograma, sua articulação e uma análise de cenário. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming* conjuntamente com a Matriz SWOT e Matriz PESTAL;

- vi) identificação dos fatores críticos de sucesso da OPM/OBM ou Setor. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*;
 - vii) definição dos objetivos setoriais. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming* conjuntamente com a Matriz GUT;
 - viii) definição das metas setoriais. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*;
 - ix) definição dos indicadores de desempenho. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*;
 - x) definição das iniciativas. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*;
 - xi) elaboração dos planos de ação. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming* conjuntamente com o Método 5W2H;
 - xii) realização da análise dos riscos. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming* conjuntamente com a Matriz GUT;
 - xiii) definição dos meios de monitoramento, controle e avaliação dos resultados. Sugere-se a utilização da técnica denominada *Brainstorming*.
- c) Terceira Etapa** – Apresentação do Plano Setorial: momento em que o Plano Setorial é apresentado ao efetivo da OPM/OBM ou Setor, autoridades e outros órgãos interessados, a fim de que tomem conhecimento de seu processo de construção e conteúdo, bem como sejam sensibilizados sobre a importância do envolvimento de todos na consecução dos objetivos estabelecidos;
- d) Quarta Etapa** – Implementação e execução do Plano Setorial: período em que ocorre o efetivo preparo e alocação dos recursos, bem como a execução das ações previstas no Plano Setorial;
- e) Quinta Etapa** – Monitoramento, avaliação e controle dos resultados: etapa desenvolvida simultaneamente com a quarta etapa, em que ocorre o monitoramento e avaliação da execução das ações, do cumprimento das metas e do alcance dos objetivos, efetuando-se as intervenções sempre que detectados desvios ou desconformidades.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou analisar os aspectos que envolvem a capacidade de uma organização em formular o seu Plano de Gestão Estratégica e seu desdobramento em Planos Táticos ou Planos Setoriais.

Nesta pesquisa, foi analisado o trabalho de simulação de Planos Setoriais em nove setores internos da PMPR: Junta Médica de Saúde da PMPR; 8ª Seção do Estado-Maior do Corpo de Bombeiros; 9ª Companhia Independente da PMPR; 12º Batalhão da PMPR; 7º Batalhão da PMPR; Comando de Operações Especiais da PMPR; Centro Odontológico da PMPR; 3º Colégio da PMPR; 1º Batalhão da PMPR.

Também, foram pesquisadas dez organizações as quais enviaram documentos que comprovam possuírem Planos Táticos ou Planos Setoriais implementados em suas corporações, sendo elas: PMDF, PMES, PMMG, PMPA, PMSC, PMTO, PCPR, 5ª DEB, DSS e PNC.

Um Plano de Gestão Estratégica, ao ser desdobrado em Planos Setoriais, servirá de base para a construção da Carteira de Projetos da corporação. O modelo proposto de Plano Setorial é um modelo adaptado pelo autor deste artigo dos estudos de Pereira-Lima (2019), o qual deve conter pelo menos cinco etapas para sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Essas cinco etapas envolvem os seguintes itens: i) Constituição do grupo de trabalho do Plano Setorial; ii) Elaboração do Plano Setorial; iii) Apresentação do Plano Setorial; iv) Implementação e execução do Plano Setorial; v) Monitoramento, avaliação e controle do Plano Setorial.

A **hipótese** anunciada no início deste artigo sugeriu que os Planos Setoriais poderão dar o suporte necessário para o processo decisório de comando dos diversos setores que compõem as instituições militares estaduais e, com isso, a formação de uma Carteira de Projetos exequível.

Essa hipótese ficou comprovada, conforme verificado nas respostas às consultas efetuadas, ainda que em pequeno número pois, das 23 organizações que enviaram documentos sobre Planos de Gestão Estratégica, dez, ou 43%, comprovaram que realmente possuem Planos Táticos ou Planos Setoriais gerando o alinhamento estratégico defendido por Kaplan e Norton (2017).

8. REFERÊNCIAS

- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n.1, pp. 1-19, mar. 2012.
- BLANCHARD, Ken. **Liderança de alto nível**. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- BONDARUK, R. L.; SOUZA, C. A. **Polícia Comunitária**: polícia cidadã para um povo cidadão. Curitiba: Comunicare, 2004.
- BRASIL. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)**. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.
- BRASIL. **Portaria Nº 86-2020** – Institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília: MJSP, 2020.
- BRASIL. **Decreto Nº 10.822** – Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Brasília: MJSP, 2021.
- BULGACOV, S. *et al.* **Administração estratégica**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2007.
- BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. Elements of the Sociology of Corporate Life. Vermont: Ashgate, 1979.
- CAMPOS, S. F. **Curso de Gestão de Políticas de Segurança Pública em Áreas de Fronteira**. Ministério da Justiça. Brasília: SENASP, 2012.
- COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- ENAP. **Curso de Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**. Brasília: ENAP, 2017.
- FILOCRE, D'Aquino. Classificações de Políticas de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição n.5, ago./set, 2009.
- FNQ. Fundação Nacional da Qualidade. **Modelo de Excelência da Gestão®**: instrumento de avaliação da maturidade da gestão. 21. ed. São Paulo: FNQ, 2017.
- FREITAS, Lorrana. **O que é mundo VUCA**: aprenda a lidar com a insegurança. Siteware. 2020. Disponível em: <https://www.siteware.com.br/blog/gestao-estrategica/mundo-vuca-o-que-e/>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Alinhamento**: utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

MINTZBERG, Henry. **Managing**: desvendando o dia a dia da gestão. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORIN, E. O desafio da complexidade. In: **Ciência com consciência**. pp. 175–193, 2003.

MORO, Sérgio Fernandes. **Discurso de Posse no Ministério da Justiça e Segurança Pública** (MJSP). Brasília: MJSP, 2019.

OLIVEIRA, A. S. S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. In: Gabinete de Segurança Institucional (GSI). **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002, p. 43-62. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdo crime%20ILANUD.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2021.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, Rio de Janeiro: jan./mar. 2016.

PARANÁ. **Decreto Estadual Nº 7.339, de 8 de junho de 2010**. Regulamento Interno de Serviços Gerais da Polícia Militar do Paraná. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná – SESP. Curitiba: SESP, 2010.

PEREIRA-LIMA, Leandro. **Proposta de Metodologia de Planejamento Tático para a Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Centro de Altos Estudos de Segurança (CAES) da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). São Paulo: PMESP, 2019.

PMBA. Polícia Militar da Bahia. **Planejamento Estratégico da PMBA 2017-2025**. Salvador: PMBA, 2016. Disponível em: http://www.pm.ba.gov.br/arquivos/PlanoEstrategicoPMBA_2017-2025.pdf. Acesso em: 21 ago. 2021.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: Ibpex, 2007.

SANTOS, Damião Enéias de Melo. **Gestão Estratégica do Conhecimento**: o uso do conhecimento como estratégia para gestão pública de segurança no 5º Comando Regional de Polícia Militar do Estado do Paraná. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Estadual de Maringá (UEM). Maringá: UEM, 2014.

SOUZA, Stenio Santos. Caminhos para uma Nova Década. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. v. 11. N.1. p. 9-14. 2020. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/695/395>. Acesso em: 19 maio 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.192/2020**. Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e Segurança Pública do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento>. Acesso em: 1 abr. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública. Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e Segurança Pública do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/defesa-nacional/governanca-e-gestao-em-seguranca-publica.htm>. Acesso em: 1 abr. 2021.

WHITTINGTON, Richard. Strategy as practice. v. 29, n. 5, p. 731-735. **Long Range Planning**. 1996.

Data de submissão: 02/08/2022

Data de aprovação: 28/06/2024

12 – Ensino Policial: Processos de Qualificação Pedagógica para a Docência na Formação Técnico-Profissional de Policiais Civis

Police Education: Pedagogical Qualification Processes for Teaching in the Technical-Professional Training of Civil Police Policies

Vinicius Augusto Ribeiro Caldas¹⁰⁰

Renato José Dias Pereira*

RESUMO

O artigo apresenta uma reflexão acerca das principais questões relacionadas ao exercício da docência no âmbito policial, a partir da ótica do profissionalismo. Como introito, discorre sobre o papel da Academia da Polícia Civil (Acadepol) na formação dos policiais civis de Minas Gerais e como esta deve trabalhar aliando no contexto educacional, processos pedagógicos bem planejados orientados pela visão e necessidade de uma renovação contínua do conhecimento acerca da práxis e formação profissional dos policiais, que se refere a uma preparação efetiva para a realização de funções exclusivas da atividade policial. Desse modo, este artigo tem por objetivo responder a seguinte pergunta: qual o perfil técnico pedagógico do docente policial à luz da Matriz Curricular Nacional (MCN)?, propor uma discussão sobre os processos formativos à luz dos princípios didáticos pedagógicos da Matriz Curricular Nacional (MCN) para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, de base exploratória e de natureza qualitativa, voltada à construção de uma reflexão acerca das práticas desenvolvidas nos Cursos de Formação Técnico-Profissionais da Polícia Civil de Minas Gerais, correlacionando, a MCN e os escritos da área policial a textos que envolvam saberes docentes, para promoção de um magistério policial. O texto demonstra que um saber docente na perspectiva da área do profissional a ser sensibilizado, aproxima a teoria da prática. Nesse sentido, as qualificações educacionais tornam-se atrativas e com maior eficiência, buscando o profissionalismo.

Palavras-chave: docência; profissionalização; didática; Polícia Civil.

¹⁰⁰ Analista da Polícia Civil, Professor, Sociólogo, Bacharel em Direito, Especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública pela UFMG e Mestre em Segurança Pública e Cidadania pela UEMG.

* Analista da Polícia Civil, Pedagogo, Bacharel em Direito, Mestre e Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Ouro Preto PPGE/UFOP.

ABSTRACT

The article presents a reflection on the main issues related to teaching in the police sphere, from the perspective of professionalism. As an introduction, it discusses the role of ACADEPOL in the training of civil police officers in Minas Gerais and how it should work by combining, in the educational context, well-planned pedagogical processes guided by the vision and need for continuous renewal of knowledge about the praxis and professional training of police officers, which refers to effective preparation for carrying out functions exclusive to police activity. Therefore, this article aims to discuss training processes in light of the didactic pedagogical principles of the National Curricular Matrix for training actions for professionals in the area of public security, especially civil police officers in Minas Gerais. As a methodological path, it adopted exploratory bibliographical research to construct the proposed reflection on the practices developed in the Technical-Professional Training Courses of the Civil Police of Minas Gerais, correlating writings from the police area with texts involving teaching knowledge, to promote teaching police officer. The text demonstrates that teaching knowledge from the perspective of the professional's area to be sensitized brings theory and practice closer. In this sense, educational qualifications become attractive and more efficient, seeking professionalism.

Keywords: teaching; professionalization; didactic; Civil Police.

1. INTRODUÇÃO

O ingresso na função policial ou administrativa passa, necessariamente, pela frequência a um curso de formação técnico-profissional específico. Em Minas Gerais, a Academia da Polícia Civil – Acadepol – é a instituição responsável pela promoção dos cursos de formação inicial e continuada de policiais civis e servidores administrativos de todo o Estado.

A Acadepol tem como missão a capacitação dos servidores para realizar a investigação criminal de forma eficaz impactando na redução da criminalidade e prestar serviços de qualidade nas áreas polícia judiciária, identificação civil e criminal, trânsito e promoção da pacificação social. Assim, a Acadepol busca oferecer o conhecimento e a prática que permite que este sujeito recém-chegado à instituição Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), se torne apto para tais atividades técnicas¹⁰¹.

¹⁰¹ Ele deve possuir especialização técnica-operacional que o diferencie em um determinado grupo de pessoas. Desvendar o enigmático jogo proposto pelas mais diversificadas atividades criminosas exige do servidor policial civil que este seja mais perspicaz que aquele que busca a impunidade por meios diversos (ACADEPOL, 2017, p.27).

Dessa forma, a Acadepol¹⁰¹ desenvolve um conjunto de iniciativas que vão desde a formação técnico-profissional, com os cursos ministrados às carreiras policiais e administrativas, passando pela educação continuada em cursos de capacitação presenciais e na modalidade EaD, bem como pós-graduação *Lato Sensu*.

Destarte, a Acadepol trabalha aliando no contexto educacional, ideias modernas e processos pedagógicos bem planejados orientados pela visão e necessidade de uma renovação contínua do conhecimento.

Isso demonstra que a instituição procura a cada passo estratégico dado, se colocar no universo acadêmico. Dessa forma, o reconhecimento da Acadepol como Escola de Governo através da Resolução SEE n.º 4.667, de 02 de dezembro de 2021 é um marco valioso e fundamental no sentido de anuir os trabalhos realizados pela instituição no que diz respeito à formação e capacitação dos servidores policiais civis do Estado.

A partir deste importante passo, faz-se necessário uma série de arranjos e readequações no sentido de que a Acadepol possa de fato se constituir enquanto uma autêntica Instituição de Ensino Superior (IES)¹⁰³.

Poncioni assinala que é essencial que a formação técnica realizada nas academias de polícia e escolas de formação de profissionais de segurança pública aponte para a construção da identidade do policial em formação como uma etapa que faz muita diferença para a vida profissional deste; e, como leciona Poncioni, “não apenas dada a importância da aquisição formal das técnicas e competências próprias da profissão policial, mas, também, na aquisição dos valores e crenças acerca da profissão, consubstanciados em uma base de cultura comum sobre o que é ser policial” (Poncioni, 2005, p. 588-589).

¹⁰² É uma unidade de organização institucional no âmbito do ensino superior, pública ou privada, e que pode ser universidade, centro universitário, faculdade, instituto ou escola. Regulamentadas pela Lei Nº 9.394, de 1996, as IES são classificadas, conforme suas características, como **faculdade, universidade e centro universitário**. Além disso, podem ser consideradas **públicas ou privadas**. Disponível em: <https://fia.com.br/graduacao/blog/instituicoes-de-ensino-superior/>.

¹⁰³ É uma unidade de organização institucional no âmbito do ensino superior, pública ou privada, e que pode ser universidade, centro universitário, faculdade, instituto ou escola. Regulamentadas pela Lei Nº 9.394, de 1996, as IES são classificadas, conforme suas características, como **faculdade, universidade e centro universitário**. Além disso, podem ser consideradas **públicas ou privadas**. Disponível em: <https://fia.com.br/graduacao/blog/instituicoes-de-ensino-superior/>.

A formação profissional é etapa importante na modelagem do novo policial para integrar a organização policial. Assim, a maneira como é realizada esta socialização no contexto institucional pode fornecer pistas importantes para a apreensão das representações sociais dos futuros policiais como atores de segurança pública. A formação técnico-profissional refere-se a uma preparação efetiva para a realização de funções exclusivas da atividade policial, através da criação de critérios técnicos que visam assegurar a eficácia do trabalho.

Como salienta Miranda (2008, p.73), “as consequências da profissionalização são as mudanças efetivas no comportamento dos policiais, a melhoria da imagem da instituição e maior confiança por parte da população”. Nesse processo formativo está a ideia de construção de uma identidade profissional compartilhada entre os sujeitos socializados no meio policial, que configura e determina sua atividade como *sui generis* e que acaba por unir características da profissão à identidade destes sujeitos. A profissão gera uma identificação entre os sujeitos do grupo. Nesse sentido, sinalizam Bretas e Poncioni:

Neste universo organizacional, a visão construída pelos policiais sobre o “mundo policial” e o “mundo social” — isto é, o sistema de representações sociais que é compartilhado entre os policiais — expressa não só o sistema legal, mas também as crenças, os preconceitos e os estereótipos produzidos no interior da própria organização policial sobre as experiências concretas e diárias do seu trabalho. Na dimensão quotidiana das atividades policiais, a percepção que o policial tem de si mesmo e do conjunto de situações que vivencia, bem como suas atitudes e seus sentimentos em relação a elas são codificados em um acervo de conhecimento que vai além do pessoal, tornando-se um saber compartilhado, organizacional, próprio dos policiais. (Bretas; Poncioni, 1999, p.151).

Desse modo, este artigo tem em seu primeiro movimento, uma discussão sobre os processos formativos à luz dos princípios didáticos pedagógicos da Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública, em especial os policiais civis. Em seguida, apresenta-se uma discussão sobre a figura do docente policial e o perfil técnico-pedagógico tendo em consideração que ser um “bom professor” significa realizar um trabalho docente eficaz e comprometido com a aprendizagem para o exercício da cidadania.

Por fim, conclui-se refletindo sobre algumas questões no sentido de otimização das práticas educacionais e de como os saberes pedagógicos podem colaborar com a prática docente, quando mobilizados de forma contextualizada com os problemas e com a prática policial.

A abordagem qualitativa, segundo Triviños (1987), busca interpretar os dados a partir de seu significado, levando em consideração o fenômeno dentro de seu contexto. Ela vai além da aparência, capturando as essências, explicando a origem, as relações e as transformações do fenômeno, além de prever suas possíveis consequências.

Já a pesquisa documental, conforme Lakatos e Marconi (2001), envolve a coleta de dados em fontes primárias, como documentos de arquivos públicos, privados e fontes estatísticas. Gil (1999) ressalta a importância desse tipo de pesquisa em casos de dados dispersos geograficamente, alertando para a necessidade de selecionar fontes confiáveis para evitar a reprodução de erros.

Gil (1999) também destaca que a pesquisa exploratória tem como objetivo desenvolver e reformular conceitos, preparando o terreno para a formulação de problemas mais precisos e a criação de hipóteses para estudos futuros.

Diante do exposto, a condução deste trabalho, sob a perspectiva da pesquisa bibliográfica¹⁰⁴ e documental, justifica-se pelo objetivo de direcionar a reconstrução teórica sobre a formação técnico-profissional dos policiais civis na Acadepol/MG. Ao adotar essa metodologia, busca-se estabelecer os fundamentos epistemológicos que sustentam essa formação, oferecendo uma base sólida para compreender o tema em sua totalidade.

2. O PROCESSO FORMATIVO À LUZ DOS PRINCÍPIOS DIDÁTICOS PEDAGÓGICOS DA MATRIZ CURRICULAR NACIONAL PARA AÇÕES FORMATIVAS DOS PROFISSIONAIS DE ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Compreende-se que uma prática educativa democrática configura um processo pedagógico planejado, orientado, organizado para favorecer o

¹⁰⁴ As características de uma pesquisa bibliográfica são as fontes confiáveis e concretas que fundamentam a pesquisa a ser realizada. As fontes de uma pesquisa são classificadas em: fontes primárias que são informações do próprio pesquisador; bibliográfica básica. Exemplos: artigos, teses, anais, dissertações, periódicos e outros. Fontes secundárias: são bibliografias complementares, facilitam o uso do conhecimento desordenado e trazem o conhecimento de modo organizado. Exemplo: Enciclopédias, dicionários, bibliografias, bancos de dados e livros e outros. Fontes terciárias: são as guias das fontes primárias, secundárias e outros. Exemplos: catálogos de bibliotecas, diretórios, revisões de literatura e outros (Sousa; Oliveira; Alves, 2021, p. 68-69).

desenvolvimento da aprendizagem por meio de relações sociais interativas e inclusivas, transformando o cenário escolar em ambiente de exercício da cidadania, refletindo na sociedade.

No que diz respeito às ações educativas e formativas no âmbito da segurança pública, a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997, a formação policial passou a ser objeto de políticas públicas com vistas a criar um cenário favorável ao desenvolvimento de um policiamento eficiente no combate à criminalidade e, principalmente, no respeito aos direitos humanos¹⁰⁵.

Assim, as novas modalidades de formação passaram a ser norteadas por preceitos que articulam dimensões éticas, educacionais e didático-pedagógicas, com o objetivo de produzir uma interação democrática entre a polícia e as comunidades.

Nesse sentido, as ações formativas, iniciais e continuadas, dos/as profissionais da área da segurança pública no Brasil – Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, etc., têm se pautado nas orientações contidas na Matriz Curricular Nacional¹⁰⁶, que apresenta um currículo que englobe as dimensões contextual, política e técnico-metodológica, proporcionando o desenvolvimento das competências profissionais necessárias à atuação policial contemporânea. Assim, a Matriz Curricular opera, então, como um referencial teórico-metodológico do processo de formação policial.

A proposta da matriz é estabelecer diretrizes no sentido de que todos os órgãos de segurança pública no Brasil possuam um mesmo direcionamento em seus processos formativos. Respeitando as particularidades e especificidades de cada ente federativo, os processos

¹⁰⁵ Se as demandas sociais por uma polícia que respeite os direitos humanos enfatizavam a necessidade de policiais qualificados, conclui-se, portanto, que parte considerável dos problemas relacionados à democratização da relação entre os policiais e as comunidades vincula-se à má formação dos profissionais. Há de se ressaltar que muitos estudos têm demonstrado a disfuncionalidade de uma imagem da polícia, construída a partir de um enorme peso atribuído à sua função criminal (Bem; Santos, 2016, p.482).

¹⁰⁶ A MCN propõe uma mudança radical no processo de ensino-aprendizagem, visando à construção de novos saberes e novos métodos de abordagem, quebrando paradigmas em relação a problemas de grande envergadura para as instituições policiais, sobretudo aqueles relativos à corrupção e à violência policial. Essa realidade tem provocado mudanças significativas nas polícias, especialmente a partir da introdução, nas grades curriculares dos cursos de formação, de temas como o dos direitos humanos e das experiências de policiamento comunitário (Bem; Santos, 2016, p.483).

de formação devem obedecer aos critérios nacionalmente estabelecidos. Segundo Bem e Santos (2016):

[...] a proposta da MCN não é uma imposição, mas uma orientação. No entanto, os estados que aderirem a essas orientações do governo federal recebem verbas para a segurança pública. Trata-se de uma Matriz Curricular sofisticada, tanto em relação ao conteúdo quanto às orientações teórico-metodológicas. São destacados dois pontos cruciais para a eficácia do processo de transformação buscado pela Matriz Curricular Nacional: o rompimento com práticas docentes conservadoras e a exigência de espaços para a reflexão e discussão, pelos docentes, dos pontos contidos na Matriz (Bem; Santos, 2016, p.487).

A Matriz¹⁰⁷ apresenta um conjunto de três princípios que são preceitos que fundamentam a concepção das ações formativas para os profissionais da área de segurança pública: princípios ético, educacional e didático-pedagógico.

Ético: os princípios contidos neste grupo enfatizam a relação existente entre as ações formativas e a transversalidade dos direitos humanos, contribuindo para orientar as ações dos profissionais da área de segurança pública num Estado Democrático de Direito.

Educacional: os princípios contidos neste grupo apresentam as linhas gerais sobre as quais estarão fundamentadas as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública.

Didático-pedagógico: os princípios deste grupo orientam as ações e atividades referentes aos processos de planejamento, execução e avaliação utilizados nas ações formativas dos profissionais da área de segurança pública (Brasil, 2014, p.37-38).

Na perspectiva deste trabalho, o princípio didático-pedagógico¹⁰⁸ tem grande relevância por tratar-se de um estudo sobre processo formativo no âmbito de uma Academia de Polícia. Assim, este princípio aponta para uma valorização do conhecimento anterior: os processos de desenvolvimento das ações didático-pedagógicas devem possibilitar a reflexão crítica sobre

¹⁰⁷ As atividades formativas de ingresso, aperfeiçoamento ou atualização/capacitação continuada na área de segurança pública, seja nas modalidades presencial ou a distância, deverão ter como referência os princípios, as competências profissionais, os eixos articuladores, e as áreas temáticas que fazem parte da Matriz Curricular Nacional (Brasil, 2014).

¹⁰⁸ Quanto aos princípios didático-pedagógicos, dois aspectos podem ser destacados: a difusão da universalidade dos saberes, através da padronização dos procedimentos operacionais da polícia, e o caráter interdisciplinar da construção democrática de saberes, que possibilitam “a excelência humana, por meio das diversas possibilidades de interação (Bem; Santos, 2016, p.484).

as questões que emergem ou que resultem das práticas dos indivíduos, das instituições e do corpo social, levando em consideração os conceitos, as representações, as vivências próprias dos saberes dos profissionais da área de segurança pública, concretamente envolvidos nas experiências que vivenciam no cotidiano da profissão.

Na universalidade busca-se apresentar os conceitos, doutrinas e metodologias que fazem parte do currículo das ações formativas de segurança pública e que devem ser veiculados de forma padronizada.

Na perspectiva da interdisciplinaridade, transversalidade e reconstrução democrática de saberes tendo a interdisciplinaridade e a transversalidade como duas dimensões metodológicas - modo de se trabalhar conhecimento - em torno das quais o professor pode utilizar o currículo diferentemente do modelo tradicional, contribuindo, assim, para a excelência humana, por meio das diversas possibilidades de interação, e para a excelência acadêmica, por meio do uso de situações de aprendizagem mais significativas.

Nesse sentido, essas abordagens permitem que as áreas temáticas e os eixos articuladores sejam trabalhados de forma sistêmica, ou seja, a partir da inter-relação dos campos de conhecimentos.

Ressalta-se que os diversos itinerários formativos a serem elaborados com base no referencial da Matriz devem contemplar os direitos humanos, a partir das abordagens interdisciplinar e transversal.

Ou seja, os temas relacionados aos direitos humanos, principalmente os vinculados à diferença sociocultural de gênero, de orientação sexual, de etnia, de origem e de geração, devem perpassar todas as disciplinas, trazendo à tona valores humanos e questões que estabelecem uma relação dialógica entre os campos de conhecimentos trabalhados nas ações formativas dos profissionais da área de segurança pública.

A PCMG não ficou alheia à discussão e participação quanto à implementação da Matriz Curricular Nacional. Segundo Silva (2014):

[...] houve a implementação da Matriz Curricular Nacional, lançada em 2005 e reformulada em 2009, com a participação de membros da Polícia Civil de Minas Gerais, assinalando o comprometimento da instituição com ações formativas de qualidade, fundamentadas nos princípios da cidadania e direitos humanos (Silva, 2014, p.73).

É no escopo das discussões sobre um novo perfil de profissional da segurança pública que a avaliação do corpo docente também ganhou ênfase. Nesse sentido, a Acadepol passou por um processo seletivo

curricular, no qual definiu as prioridades administrativas de ensino, com escolhas de novas metodologias, seleção de conteúdos a serem repassados aos alunos, domínio de conhecimento, bem como as próprias experiências profissionais.

Com o advento da Lei Orgânica da PCMG - Lei Complementar Nº 129, de 8 novembro de 2013 – a Acadepol passou a ter a finalidade de desenvolvimento profissional e técnico científico dos servidores da Polícia Civil, o que acarretou algumas competências tais como:

- I Realizar o recrutamento, a seleção, a formação técnico-profissional e o aperfeiçoamento dos servidores da Polícia Civil;
- II Planejar e realizar treinamento, aperfeiçoamento e especialização para servidores da Polícia Civil;
- III Realizar o acompanhamento educacional e assegurar o aprimoramento continuado de servidores da Polícia Civil, aperfeiçoar a doutrina, a normalização e os protocolos de atuação profissional;
- IV Executar pesquisas técnico-científicas sobre métodos de investigação criminal para fundamentar a edição de normas;
- V Produzir e difundir conhecimentos acadêmicos de interesse policial e desenvolver a uniformidade de procedimentos didáticos e pedagógicos;
- VI Selecionar, credenciar e manter o quadro docente preparado e capacitado, interna e externamente às carreiras da Polícia Civil, visando atender às especificidades das disciplinas das diversas áreas do conhecimento, relacionadas às funções de competência da Polícia Civil;
- VII Admitir certificações de cursos e de titulações acadêmicas obtidas por servidor da Polícia Civil em instituições de ensino e pesquisa, para incorporação no seu histórico funcional, atendidos os requisitos legais;
- VIII Promover o aprimoramento de técnicas policiais e oferecer suporte às atividades de ensino, de pesquisa e de operação, simuladas e reais, para a padronização de normas e de procedimentos de investigação criminal, de atividade notarial, de manejo e de emprego de armas de fogo, explosivos e técnicas de defesa pessoal;
- IX Propor e viabilizar, junto aos órgãos estaduais e federais, o reconhecimento dos cursos que realiza;
- X Difundir estratégias de polícia comunitária;
- XI Colaborar em políticas psicopedagógicas destinadas à preparação do policial civil para a aposentadoria;
- XII Manter intercâmbio com outras instituições de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiras;
- XIII Conceder aos servidores da Polícia Civil diplomas e certificados relativos às atividades acadêmicas de sua competência;
- XIV Organizar e manter biblioteca especializada em matéria de interesse dos serviços policiais civis;
- XV Planejar, estabelecer e priorizar as necessidades logísticas e de pessoal para a realização das atividades de sua competência e subsidiar as atividades de suprimento de recursos pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (ACADEPOL, 2017, p. 22-23).

Em 2014 a Acadepol iniciou estudo para a reestruturação do Curso de Formação Policial para o Curso de Formação Técnico-Profissional¹⁰⁹, uma vez que os policiais deverão ingressar portando diploma de ensino superior e serão antecipadamente ao curso, nomeados como servidores da Polícia Civil.

Desse modo, a Acadepol propôs um processo seletivo de docentes no sentido de criar parâmetros de avaliação com intuito de qualificar os processos formativos, revisão integral de eixos temáticos, revisão estrutural de todas as disciplinas e estudo logístico de funcionamento do curso e do campus.

Do processo de reestruturação pelo qual passou a Acadepol, têm-se a elaboração do Projeto Pedagógico Institucional¹¹⁰ (PPI) da Acadepol em 2017. Isso é um marco na história da instituição uma vez que aponta um norte para as atividades atuais e futuras da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais para o desenvolvimento profissional e técnico-científico dos servidores da Polícia Civil de Minas Gerais.

A elaboração de um projeto pedagógico próprio, sua implementação e aperfeiçoamento é um processo coletivo constante, um grande desafio, principalmente, em razão das expectativas geradas pela melhoria da qualidade dos serviços educacionais inerentes à Polícia Civil de Minas Gerais.

Nesse sentido, o PPI pode ser considerado o embrião de projetos e propostas acadêmicas que coloquem a Acadepol no rol das Instituições de Ensino Superior aptas a contribuir cientificamente com o campo das pesquisas acadêmicas no campo das Ciências Policiais.

¹⁰⁹ O objetivo do Curso de Formação Técnico-Profissional é de capacitar e desenvolver competências de forma conceitual e prática e em caráter técnico-profissional os alunos policiais civis em formação, para o exercício das funções à carreira correspondente ao processo de seleção, conforme atribuições previstas na Lei Orgânica, bem como promover a habilitação de profissionais da segurança pública, competentes ao exercício da respectiva atividade policial (ACADEPOL, 2017, p.23).

¹¹⁰ É sabido que são várias as possibilidades para a construção de um projeto pedagógico institucional; assim, nas discussões para a construção deste projeto entendeu-se que ele não deveria existir apenas para o atendimento de exigências de organismos burocráticos e sim como um retrato da história da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais. Estabeleceram-se, para iniciar esta construção, marcos distintos, mas interdependentes, sendo: o situacional, que descreve a realidade histórica, o contexto regional, a missão, a administração e infraestrutura; o principiológico, que apresenta os princípios filosóficos e metodológicos; o pedagógico, que trata da concepção curricular, didática e metodológica dos diversos cursos ofertados; o operacional, onde se apresenta a estrutura educacional e a avaliação institucional (ACADEPOL, 2017, p.5).

Todavia, faz-se necessário o estabelecimento desta instituição de ensino como um espaço de discussão acadêmica de modo que, o PPI seja discutido, trabalhado, internalizado e assumido por todos, num processo de contínua melhoria e avaliação, essencial para a definição, correção e otimização dos serviços policiais bem como da busca pelo reconhecimento da Acadepol como um ambiente academicamente profícuo e produtor de conhecimento.

2.1. Docente Policial e o Perfil Técnico Pedagógico

A Academia de Polícia funciona como a gênese do processo de elaboração das representações sociais da profissão policial que se materializa nos cursos de formação técnico-profissionais. Assim, as representações sociais são elaboradas coletivamente pelos grupos sociais, e se constroem por meio dos processos de objetivação. O sujeito retém do objeto as informações que lhe são mais importantes de acordo com suas experiências prévias.

As representações orientam as práticas sociais. Ao nos determos sobre as representações sociais, enfocamos a forma como pensam os sujeitos e quais são os mecanismos sociais que possibilitam a construção destas práticas. As representações sociais são construídas para possibilitar a comunicação entre os sujeitos e atuam orientando as práticas e construindo identidades de grupo.

O sistema policial do Brasil remonta ao período do seu descobrimento, diante da necessidade de defesa da nova colônia contra os invasores estrangeiros. Foram os Capitães donatários que, por ordem da coroa portuguesa, executaram as primeiras ações de polícia. O exercício da autoridade policial foi dado ao Almotacé¹¹¹, cuja atribuição era fiscalizar a exatidão dos pesos e medidas, a taxaço dos preços estabelecidos; além de vigiar as cidades.

Com a vinda da Família Real para o Brasil, o Príncipe Regente D. João criou, em 1808, o cargo de *Intendente Geral de Polícia da Corte*

¹¹¹ Almotacé- (*almohacet*- origem do verbo árabe *haçaba*, *contar*, *calcular*), designa o funcionamento ou autoridade, a que se atribui o dever de fiscalizar a exatidão dos pesos e medidas, a taxaço dos preços estabelecidos e mesmo a distribuição de gêneros expostos ao consumo público. O almotacé exercia também a função de Polícia da cidade, cabendo-lhe vigiar a limpeza pública. (Souza, 1978, p. 109).

*e do Estado do Brasil*¹¹² (Cotta, 2004). A esse cargo coube a criação e estruturação embrionária das polícias civil e militar.

O primeiro cargo da Polícia Civil foi o de *Comissário de Polícia*, criado no ano de 1825 (Cotta, 2004), cujas atribuições relacionavam-se a apuração dos delitos e o encaminhamento ao Juiz Criminal. Com a Proclamação da República, a competência para o serviço policial deslocou-se para a esfera estadual.

As ações voltadas ao ensino e formação dos policiais civis mais “objetivas” surgiram a partir do *Primeiro Encontro Policial Brasileiro*, realizado na cidade de São Paulo, de 7 a 12 de abril de 1912 (Pires, 2008, p.17).

Suas orientações eram dirigidas aos chefes de polícia de todos os departamentos do país, no sentido de promoverem a criação de escolas de polícia nas respectivas capitais, sendo que o ensino deveria ser embasado nos últimos conhecimentos da polícia científica moderna e técnicas policiais.

Esse encontro representa um marco para o ensino técnico-profissional da Polícia Civil brasileira, despertando a necessidade da educação para o desempenho correto das atribuições de polícia ostensiva e de efetivo combate à violência e criminalidade.

As primeiras cidades a instituírem suas escolas foram Rio de Janeiro e São Paulo. Na primeira cidade, em 1917, o Chefe de Polícia Aurelino Leal pleiteia uma polícia de carreira, a ser selecionada mediante concurso público, visando à profissionalização e cursos de formação (Pires, 2008, p.17).

Em 1920, através do Decreto n.º 14.079, de 25/02/1920, regulamentou-se a Inspetoria de Investigações e Segurança Pública, fato que propiciou a efetiva criação de uma escola de investigação. E, posteriormente, em 1933, o governo estadual criou, também através de Decreto, a Escola de Polícia.

A Escola de Polícia tem início no estado de Minas Gerais no ano de 1926, com o objetivo de “ministrar o ensino básico e experimental de criminologia, direito penal, técnica policial e investigação criminal” (Pires, 2008, p.18).

¹¹² Alvará de 10/05/1808. Cartas de Lei, Alvarás e Cartas Régias, p.222.

Desde que as Escolas de Polícia Civil foram criadas pelos estados, coube aos dirigentes estaduais estabelecerem as diretrizes educacionais de acordo com a conveniência e interesse estabelecidos pelas respectivas Secretarias de Segurança Pública.

Isso porque a Constituição Federal estabelece que as diversas polícias subordinam-se aos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conforme artigo 144, parágrafo 6º. “Desta forma, o ensino policial ficou atrelado à política de segurança pública de cada estado federado e às suas respectivas peculiaridades.” (Pires, 2008, p.20).

Assim, a formação do policial civil ficou, por muitos anos, atrelada à cultura policial local e às peculiaridades que interessavam aos dirigentes da Segurança Pública de cada estado. O policial não era formado para ter umavisão crítica da realidade social, mas para levantar suspeitas de autoria.

É nesse aspecto que Miranda (2004, p. 1) faz a seguinte consideração: “(...) disso resultou quedurante muito tempo o papel da polícia no Brasil foi formar um policial com um olhar compartimentado e classificatório, através do qual o cidadão comum, antes de tudo, era “o suspeito”¹¹³.

Referindo-se às práticas antigas do ensino policial, Miranda (2004, p. 2) esclarece que as atitudes trabalhadas levavam, por parte do aluno policial, a atitudes de desconfiança, acompanhadas da hostilidade do policial em relação à população, à representação de uma sociedade como um lugar “ruim” e à expectativa de que está pronta a agir contra o policial.

Em relação aos docentes das Academias de Polícia dos Estados, Miranda (2004) salienta que há predominância de bacharéis em Direito e que estes propiciaram “a substituição do ensino jurídico e técnico pelo testemunho das próprias experiências profissionais, muitas vezes carregadas de violência e tortura”.

Ademais, é comum se encontrar nos quadros funcionais chefes que relutam em liberar subalternos para frequentarem os cursos ministrados pelas Academias de Polícia. Também os chefes e os subalternos, muitas vezes, são avessos ao ensino policial, por entenderem que o “dia a dia”

¹¹³ Suspeito deriva do latim *suspectus*, como adjetivo, refere-se ao que infunde dúvidas ou ao que não inspira confiança, trazendo em relação aos fatos, às coisas ou às pessoas, justo receio quanto a condição que nelas se apresentam. Plácido e Silva. Vocabulário Jurídico. 11ed. Rio de Janeiro: Forense. p. 382.1991.

das Delegacias de Polícia ensina muito mais. Renegam a importância da formação acadêmica dos policiais civis supervalorizando a prática nas unidades policiais.

No relato de Bretas (1997, p. 83 “(...) para muitos dos delegados-professores e policiais que estão nos distritos, a influência da academia na formação é pequena, uma vez que a prática é supervalorizada”.

Neste aspecto, difunde-se que a “Academia da rua” propiciaria ao policial civil o conhecimento empírico do trabalho policial de combate à criminalidade, o que pode resultar no comprometimento dos saberes formativos de segurança pública cidadã e por sua vez no serviço prestado à sociedade.

Destarte, saber detectar, analisar e interpretar indicadores das concepções e representações de seus alunos, saber elaborar instrumentos simples para detectar esses indicadores e categorizar didaticamente as respostas e interpretações é essencial para o docente policial.

Ariza e Toscano (2001) elenca, dentre outras, a competência para aprender relacionar significativamente a disciplina em que atua com os problemas sociais e culturais relevantes, para concebê-la como atividade que pode obedecer a interesses diversos e que, portanto, requer um controle democrático; essa é a práxis do Professor em Cursos de Formação Técnico-Profissional em organizações como a Polícia Civil.

O Policial Civil necessita de uma formação que privilegie formas de garantir seu acesso às oportunidades e que lhe propicie uma aprendizagem pautada nos eixos articuladores, nas áreas temáticas, nas capacidades gerais e nas competências específicas e que estão descritas na Matriz Curricular Nacional.

Ser “bom professor” significa realizar um trabalho docente eficaz e comprometido com a aprendizagem para o exercício da cidadania. Isso pressupõe, portanto, a realização de um trabalho fundamentado em uma abordagem educacional crítica que propicie aos alunos a aquisição dos conteúdos necessários à construção dos instrumentos a serem utilizados para garantir a prática dos direitos fundamentais do cidadão.

Alguns requisitos necessários ao bom desempenho profissional do professor são citados por Libâneo (1994), são eles:

(...) conhecimento da prática de vida dos alunos em termos de sua experiência social concreta (ambiente social e físico, relações familiares, práticas de criação de filhos, características socioculturais, conhecimentos e experiências disponíveis, motivações, expectativas de futuro, etc.); -

conhecimento dos processos psicológicos envolvidos na aprendizagem tais como: processos cognitivos, afetividade, aspectos de forma de transmissão da matéria, etc.; -domínio dos conteúdos das matérias e metodologias de transmissão/assimilação; - seleção de conteúdos representativos do saber cultural e científico em termos de valor formativo, significância e utilidade para intervenção na prática social; - conhecimento de dinâmica de grupo e formas de comunicação para ajudar no manejo de classe numerosas; - domínio de instrumentos lógico-metodológicos que permitam enfrentar desafios decorrentes da articulação prática pedagógica/prática social (métodos de análises da realidade concreta) e que garantam ao professor a compreensão das relações entre a escola e o contexto sócio-político e uma visão de conjunto de todas as relações e implicações (sociais, econômicas, psicologias, organizacionais, etc.) de sua prática cotidiana (Libâneo, 1994, p.141).

Neste diapasão, Pimenta (1997) entende que “ser bom professor” não é uma conquista perene, duradoura e transferível para qualquer circunstância, contexto ou época. É uma identidade em permanente construção.

Desta forma, o ‘bom professor’ é um conceito polissêmico, que adquire significados conforme os contextos, os momentos histórico-sociais e pessoais, os valores e as finalidades que a sociedade, o professor e os alunos atribuem à Educação.

O aluno faz a sua própria construção de ‘bom professor’, mas esta construção está localizada em um contexto histórico-social. Nela, mesmo de forma difusa ou pouco consciente, estão retratados os papéis que a sociedade projeta para ‘bom professor’.

Teoricamente o processo de ensino é um conjunto de atividades do professor e dos alunos. A eficácia desse processo depende, todavia, do trabalho sistematizado e planejado do professor.

Neste aspecto, o planejamento das atividades educativas deve conjugar objetivos, conteúdos e métodos. De acordo com Libâneo (1994):

(...) a unidade objetivo-conteúdo-método constitui a linha fundamental de compreensão do processo didático: os objetivos, explicitando propósitos pedagógicos intencionais e planejados de instrução e educação dos alunos, para participação na vida social; os conteúdos, constituindo a base informativa concreta para alcançar os objetivos e determinar os métodos; os métodos, formando a totalidade dos passos, formas didáticas e meios organizativos do ensino que viabilizam a assimilação dos conteúdos e, assim, o atingimento dos objetivos (Libâneo, 1994, , p. 154):

Quanto aos conteúdos referem-se a conhecimentos, habilidades e atitudes e devem incluir a vivência do aluno. Os conteúdos devem

incluir elementos de vivência do aluno, tornando-os mais significativos a fim de que estes possam ser assimilados.

Esta concepção de ensino, presente na MCN, estabelece que o profissional em formação é um ser que pensa, portador de múltiplas inteligências e com uma bagagem de experiências acumuladas, que poderá ser aproveitada mediante a interação com o grupo.

Valendo-se desse entendimento, a sala de aula, por sua vez, deveria ser o lugar em que as experiências poderiam ser abertamente analisadas e transformadas por meio da cooperação entre alunos e professores.

O saber deve subordinar-se à experiência real, destacando a situação problemática que deve ser colocada diante do aluno, com a finalidade de fazê-lo pensar e atuar individualmente para resolver a situação problema, cuja consequência é a aprendizagem de forma integral.

No processo de assimilação de conhecimento, o desenvolvimento das capacidades mentais e criativas possibilita o uso dos conhecimentos e habilidades em novas situações. Englobam a compreensão da relação parte-todo, das propriedades fundamentais de objetos e fenômenos, diferenciação entre objetos, fenômenos, abstração, generalização, análise e síntese, a combinação de métodos de ação, o pensamento alternativo (busca e soluções possíveis para um problema específico) etc. Essas capacidades vão se desenvolvendo no processo de assimilação ativa do conhecimento". (Libâneo, 1994, p. 132).

Considerar os conhecimentos dos alunos construídos de forma espontânea para orientar o processo de aprendizagem de modo significativo. Para isso, o professor deverá analisar e categorizar as concepções iniciais dos discentes, consultar bibliografia relativa a investigação em didática específica, analisar e comparar estas informações com os saberes destes cursistas e estabelecer hipótese de progressão que possibilitem superar os obstáculos. Estruturar, aplicar e generalizar as possíveis novas concepções construídas pelos discentes durante a investigação.

É, portanto, no processo dialético teoria/prática, na didática escolar, que podemos buscar as contradições e mediações da prática pedagógica. Isso se dá porque o professor não trabalha de modo arbitrário, mas pela intervenção (política e pedagógica) no processo de formação, no qual este antevê e projeta conscientemente sua ação pedagógica.

Nessa perspectiva, o trabalho do professor é de permanente construção, feito e desfeito num só espaço de tempo, pela mediação teoria-prática. Na expressão de Rays (2006) essa é:

(...) uma das razões que caracterizam a prática pedagógica como um movimento dialético de dois pólos contraditórios: de um lado, um movimento que procura informar e fazer com que os educandos apreendam criticamente o saber sistematizado pelos currículos escolares; de outro lado, um dinamismo que busca confrontar o saber sistematizado em suas conexões com a realidade concreta (Rays, 2006, p.41).

A articulação teoria/prática é uma ação intencional que se materializa criticamente no processo pedagógico. Significa organizar e produzir, de maneira consciente, os elementos socioculturais essenciais à formação do aluno.

Há, pois, a exigência de uma prática pedagógica crítica, com o objetivo de promover atividades práticas, promovendo, ao final, a assimilação crítica do conhecimento científico e da realidade objetiva.

Segundo Libâneo (1996), o núcleo do trabalho docente está na conciliação dialética entre a atividade do aluno visando à aquisição de conhecimentos e o objeto de conhecimento transmitido pela mediação do professor.

O ponto de partida para o ensino está na conjunção dessas interpretações: o que sabem os alunos e o que sabe o professor, formando um quadro para a compreensão do assunto. Desse quadro, abstrato, é que se parte para a análise dos elementos que o compõem, a reflexão.

Inquestionável, então, a importância de se conhecer bem as condições concretas em que o professor exerce sua prática. A ação prática não é determinante, mas determinada e ela decorre, epistemologicamente, da teoria que fundamenta a atividade docente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Policial Civil precisa ter sólidos conhecimentos capazes de compreender a diversidade de cenários e agir de acordo com as normas legais. É preciso que ele tenha consciência do seu papel de cidadão responsável por garantir Segurança Pública como direito fundamental que é, bem como orientar e proteger os cidadãos.

A compreensão de que o policial civil quando exerce a docência pode influenciar a formação inicial e continuada dos futuros policiais está correta, evidentemente quando aliado às propostas pedagógica e institucional, coadunando com as percepções da sociedade brasileira na melhoria da segurança pública, tornando uma formação profissional policial adequada.

Ser docente envolve saberes: específicos, experienciais e pedagógicos. Os saberes ditos específicos são os que o docente adquire na atividade no processo de formação, como os da formação policial em técnicas de imobilização policial, sendo que tais conhecimentos são adquiridos com estudo, aprendizagem e pesquisa, conhecendo as técnicas de imobilização e a legislação pertinente. Aliados aos saberes específicos, têm-se também os pedagógicos e didáticos.

O conhecimento do professor é um “saber social” que está em permanente reconstrução, incluindo um mister próprio para realizar o processo educativo das novas gerações e que precisam estar integrados à vivência individual e coletiva.

Os professores reconstróem esses saberes no seu contexto de atuação com os educandos e mobilizam outros conhecimentos incorporados, modificados e adaptados ao longo da sua história pessoal e profissional. Partindo desse entendimento, podemos adaptar conceito de saberes para a área policial, e principalmente no que concerne a investigação de polícia judiciária.

Quando se tem um saber docente ligado à área do profissional a ser sensibilizado, aproximamos a teoria da prática. Tornamos as qualificações educacionais atrativas e com maior eficiência, buscando o profissionalismo. No caso do policial, é preciso promover uma contextualização adequada para que o exercício da sua atividade seja o mais proveitoso e eficaz possível.

Esse artigo não procurou ser estanque nas discussões, dando azo a um aprofundamento a ser discutido em outros escritos, onde, a partir de entrevistas semiestruturadas com os docentes policiais da ACADEPOL/MG será possível delinear o perfil do docente policial da Academia de Polícia de Minas Gerais.

4. REFERÊNCIAS

ARIZA, R. P.; TOSCANO, J. M. El saber práctico de los profesores: aportaciones desde las didactas específicas. In: MOROSINI, Marília C. (Org.). **Professor do Ensino Superior** – Identidade, docência e formação. Brasília: Plano Editora, 2001.

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.

BRETAS, M. L.; PONCIONI, P. A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Org.). **Cidadania, Justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.149-63.

COTTA, Francis Albert. **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. 2004. 307 f.

CUNHA, N. V. Como se fabrica um policial: considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional. **Comum (FACHA)**, Rio de Janeiro, v. 9, n.22, p. 198-207, 2004.

FREIDSON, E. A teoria das profissões: situação do setor. In: **Renascimento do profissionalismo**: teoria, profecia e política. São Paulo: EDUSP, 1998. p.47-63.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf>. Acesso em: Janeiro de 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIBÂNEO, J C. **Didática**. São Paulo. Editora Cortez. 1994.

LIBÂNEO, José Carlos. Exigências educacionais contemporâneas e meios de comunicação. **9º Encontro Nacional de Vídeo e Educação**. São Paulo: SENAC, 1996.

LOPES, A C. **Políticas de Integração Curricular**. Rio de Janeiro. Editora da UERJ. 2008

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

MIRANDA, A. P. M. Dilemas da formação policial: treinamento, profissionalização e mediação. **Educação Profissional: Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 3, n. 1, jul./dez. 2008.

MIRANDA, J. C. B. Formação e ensino na Polícia Civil: da Academia à rua: a inserção dos novos policiais na instituição policial. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia**, 2001 - GT 18 - Violência e Sociedade.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: EDUSP, 2003.

MOREIRA, A. F. B., et al. **Currículo**: políticas e práticas. São Paulo: Papirus, 2000.

MUNIZ, J. O. **Ser policial é, sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ, 1999.

PIMENTA, S G. **Saberes Pedagógicos e atividade docente**. 2ª edição. São Paulo. Editora Cortez. 2000.

PIRES, T. A. P. S. **O Ensino Policial Civil: O Caso da Academia de Polícia Civil de Goiás**. Universidade Católica De Goiás. Dissertação de Mestrado. 2008.

PONCIONI, P. **Tornar-se Policial: A construção da identidade profissional do policial do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, 2003.

PONCIONI, P. O modelo profissional policial e a formação Tendências e desafios na formação policial no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, Ano 1, Edição 1, 2007.

PONCIONI, P. O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, 2005. pp. 585-610.

RAYS, O. A. A relação teoria-prática na didática escolar crítica. In: VEIGA, Ilma P. Alencastro (Org.). **O Ensino e suas Relações**. 11. ed. São Paulo: Papirus, 2006.

REINER, R. A **política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SANTOS, C J. Aspectos sobre os saberes policiais investigativos: a superação de alguns desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v 9, n I, 50-61, fev/mar 2015.

SENASP **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Coordenação: Andréa da Silveira Passos... [et al.]. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

SILVA, B. A. T. **Na lida do policial civil: estudo sobre as estratégias de formação continuada de policiais civis para o atendimento aos grupos vulneráveis**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOUZA, R. T. M. Desafios para a educação democrática de qualidade no Brasil. **EccoS Rev. Cient.**, São Paulo, n. 42, p. 199-203, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7008&path%5B%5D=3455>.

SOUSA, A. S.; OLIVEIRA, S. O.; ALVES, L H. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp**, v.20, n.43, p.64-83/2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2336>. Acesso em: fevereiro de 2023.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007. 325 p.

TASCHETTO, L. R. **Profissão Policial**: efeitos de sentidos de ambivalência nos dizeres dos alunos-policiais: o que dizem, como dizem e por que dizem? 2002. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

Data de submissão: 26/07/2023

Data de aprovação: 28/06/2024

13 – Subsistema de Inteligência Ambiental: Contribuição para Soberania Nacional, Segurança Pública e Defesa da Amazônia

*Environmental Intelligence Subsystem:
Contribution to National Sovereignty, Public Security and Amazon's Defense*

Layla Santos¹¹⁴
Edilson Esteves¹¹⁵

RESUMO

O presente artigo aborda a implantação de um Subsistema de Inteligência Ambiental para assessorar o processo decisório no planejamento, execução e efetivação das políticas ambientais. Esse subsistema teria como objetivo integrar agências responsáveis pela execução de ações especializadas voltadas para a produção de conhecimentos de inteligência focados na proteção e conservação dos recursos naturais, assim como na salvaguarda dos servidores dos órgãos de fiscalização ambiental, equipamentos, materiais, informações sensíveis e estruturas físicas das instituições incumbidas de proteger o meio ambiente. A abordagem proposta é atual e relevante, pois estamos diante de imensos desafios associados à defesa da Amazônia e demais Biomas brasileiros contra ameaças complexas como a criminalidade organizada transnacional e a interferência externa. O propósito deste trabalho é compreender quais seriam as contribuições da instituição desse subsistema para a soberania nacional, a segurança pública e a defesa da Amazônia. Para tanto, foi desenvolvida pesquisa teórica reflexiva e propositiva, de natureza qualitativa, que utilizou técnicas de análise documental e pesquisa bibliográfica. Como resultado, destaca-se que a atividade de inteligência é institucionalizada na esfera dos órgãos ambientais desde 2003, quando houve a inclusão da Secretaria Executiva

¹¹⁴ Layla Santos é Mestre em Políticas Públicas e Governo pela FGV. Especialista em Gestão de Organizações de Inteligência pela Escola de Inteligência Militar do Exército. Autora do livro *Inteligência e Segurança Pública*. Major na PMDF.

¹¹⁵ Edilson Esteves é Médico Veterinário pela UFRRJ, especialista em Gestão Ambiental, e em Saúde do Trabalhador. Foi consultor durante 5 anos para o PNUD na área de licenciamento ambiental (IBAMA/TO). Ocupou cargo concursado de Analista de Controle de Zoonoses na Secretaria da Saúde/TO, Coordenação de Vigilância Ambiental em Saúde, atuando também na área de saúde do Trabalhador. É Analista Ambiental no ICMBio, onde atuou como chefe de unidade descentralizada (FLONA Itacaiúnas / PA, ESEC Tupinambás / SP) e chefe substituto do PARNA Iguaçu / PR. Foi o primeiro líder e um dos responsáveis pela criação de Divisão de Inteligência do ICMBio. Instrutor do ICMBio, participou de equipes ampliadas de combate a desmatamento e formação de agentes de fiscalização ambiental. Faz parte da Rede LideraGOV.

do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Posteriormente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 2012, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2021, também foram inseridos no SISBIN. Órgãos de meio ambiente de todas as esferas, estão inseridos em sistemas nacionais específicos como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que podem e devem ter suas ações articuladas com outros órgãos e sistemas. Soma-se a isso a centralidade das questões ambientais, no que tange à segurança e à soberania nacionais, carreada na Política Nacional de Inteligência (PNI). Diante disso, é adequado concluir que o Subsistema de Inteligência Ambiental tem potencial para aumentar a efetividade das ações de preservação e conservação, bem como de combate aos diversos ilícitos ambientais que transpõem fronteiras e ameaçam o desenvolvimento sustentável no Brasil, posto que o estabelecimento de canal técnico de inteligência é prática amplamente consolidada de intercâmbio de informações.

Palavras-chave: IBAMA; ICMBio; inteligência; inteligência ambiental; Amazônia.

ABSTRACT

This paper corroborates the discussion on the implementation of an Environmental Intelligence Subsystem to advise the decision-making process in the planning, execution and implementation of environmental policies. This subsystem has the objective of integrating agencies responsible for carrying out specialized actions aimed at producing intelligence focused on the protection and conservation of natural resources, as well as the safety of public agents, equipment, materials, critical information, and physical structures of institutions that are responsible for protecting the environment. The proposed approach is current and relevant, as we are faced with immense challenges associated with defending the Amazon and other Brazilian biomes against complex threats such as transnational organized crime and external interference. The purpose of this paper is to understand the contributions of the institution of this subsystem to national sovereignty, public security and the defense of the Amazon. To this aim, reflective and purposeful theoretical research was developed, with a qualitative approach and using techniques of document analysis and bibliographic research. As a result, intelligence activity has been institutionalized in the sphere of environmental agencies since 2003, when the Executive Secretariat of the Ministry of the Environment and Climate Change was included in the Brazilian Intelligence System. Subsequently, the Brazilian Institute for the Environment and Renewable Natural Resources, in 2012, and the Chico Mendes Institute for Biodiversity

Conservation, in 2021, were also included in the Brazilian Intelligence System. Environmental agencies from all spheres are inserted in specific national systems such as the National Environmental System and the National System of Nature Conservation Units, which can and should have their actions coordinated with other agencies and systems. Added to this is the centrality of environmental issues, regarding national security and sovereignty, contained in the National Intelligence Policy. In view of this, it is appropriate to conclude that the Environmental Intelligence Subsystem has the potential to increase the effectiveness of preservation and conservation actions, as well as to combat various environmental crimes that cross borders and threaten sustainable development in Brazil, since the establishment of a channel technical intelligence is a widely consolidated practice of exchanging information.

Keywords: IBAMA; ICMBio; intelligence; environmental intelligence; Amazon.

1. INTRODUÇÃO

A grande extensão do Brasil, comumente denominado como país continental, traz à discussão, necessidades diferenciadas para atores de segurança pública e fiscalização ambiental, que têm a competência de proteger e conservar os recursos naturais para as gerações atuais e futuras, em consonância com o art. 225, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Essas atribuições exigem responsabilidade e dedicação dos profissionais, bem como a busca por capacitação contínua e integração com outros órgãos e instituições, promovendo intercâmbio de informações e tecnologias a serem utilizadas com foco na preservação de todos os Biomas brasileiros.

Este artigo busca compreender como a implementação de um Subsistema de Inteligência Ambiental pode contribuir com a efetividade das ações pautadas na defesa da soberania nacional, promoção da segurança pública e proteção da Amazônia. Para tanto, foi desenvolvida pesquisa teórica reflexiva e propositiva, de natureza qualitativa, que utilizou técnicas de análise documental e pesquisa bibliográfica, apresentando argumentos complementares que reforçam a necessidade de articulação e governança para o sucesso das políticas ambientais, corroborando com a proposta de implementação deste subsistema feita por Martins (2018).

A abordagem proposta é atual e relevante, pois estamos diante de imensos desafios associados à defesa da Amazônia e demais Biomas

brasileiros contra ameaças complexas como a criminalidade organizada transnacional e a interferência externa. Além disso, mostra-se bastante adequada, pois se baseia na existência de instituições ambientais, federais, estaduais, distrital e municipais, em atuação no Brasil, que compõem sistemas específicos e que carecem de mais articulação e integração para fazer frente à complexidade das atividades de fiscalização e combate a ilícitos ambientais. Destaca-se que a maioria desses órgãos e entidades já integram sistemas que visam a articulação das ações de gestão, preservação e fiscalização ambientais.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei nº 6.938/1981, contempla a estrutura adotada para a gestão ambiental no Brasil, e é formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de coordenação das ações descentralizadas e integrar os diversos níveis de atuação administrativa ambiental. O sistema recepciona ainda órgãos não-governamentais que possuem a responsabilidade de promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1981).

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) são os órgãos federais executores do SISNAMA. Também integram o sistema os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) ou Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (SEMA) e as Secretarias Municipais de Meio Ambiente (SEMMA).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, é composto pelas Unidades de Conservação (UCs) federais, estaduais, distritais e municipais, tendo sido idealizado para potencializar o papel dessas estruturas, de modo que sejam planejadas e administradas de maneira integrada, e que amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações de espécies, habitats e ecossistemas estejam adequadamente representados no território nacional e nas águas jurisdicionais (Brasil, 2000).

Cada Bioma brasileiro possui singularidades e necessidades especiais para sua conservação. A Amazônia merece destaque, em razão de sua amplitude e relevância, não só ambiental, mas também geopolítica, tendo em vista que abrange nove países e desperta interesses de muitos outros. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), 60% do bioma amazônico estão no norte do Brasil, cobrindo mais de 4 milhões de km² e, possivelmente, abrigando a maior diversidade biológica do mundo (Brasil, 2021).

Segundo o Instituto Igarapé (2021), os crimes ambientais estão aumentando vertiginosamente na Bacia Amazônica. Atividades econômicas ilícitas, incluindo a mineração ilegal, contribuem para a degradação ambiental e alimentam diversas formas de conflito social e instabilidade política.

Além dos interesses pautados nas alterações climáticas, a enorme fonte de riquezas minerais e potencial de descoberta de novos princípios ativos, assim como novas espécies de fauna e flora, jogam para a Amazônia, olhares de cobrança, cobiça e oportunidades.

O cenário acima exposto, evidencia a necessidade de ações de inteligência constantes e integradas, uma vez que, os ilícitos ambientais permeiam uma série de atividades criminosas, que vão desde a pesca, caça e biopirataria, até grandes desmatamentos, garimpos ilegais e narcotráfico.

2. ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

A Atividade de Inteligência, antes denominada Informações, tem como principal função assessorar o processo decisório por meio da produção de conhecimento útil, significativo e oportuno. Além disso, trata-se de uma atividade transversal, podendo ser empregada nas mais diversas áreas. Essa transversalidade é consequência do alcance e da flexibilidade da Atividade de Inteligência, o que constitui um dos seus principais atributos (Santos, 2020).

Washington Platt, um dos autores clássicos sobre o tema, afirma que “o campo das informações é vasto e complexo. Quase todo ramo do conhecimento lhe é pertinente em certo grau, direta ou indiretamente. Interessam-lhe todas as regiões do globo e todos os períodos da história” (Platt, 1974, p. 25).

Em 1999, com a edição da Lei n.º 9.883, foi criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cujos fundamentos são a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1999).

Essa Lei, em seu art. 1º § 2º, define Inteligência como a atividade que tem por objetivo a “obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1999).

Ao longo dos anos, o SISBIN foi sendo ampliado por meio da inserção de novos parceiros e, atualmente, é composto por 48 órgãos, instituições e agências. Já em 2003, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) passou a integrar o SISBIN. Em 2012, o Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência (CONSISBIN) aprovou o ingresso do IBAMA e, em 2019, do ICMBio (Brasil, 2022).

Com a edição do Decreto n. 3.695/2000, foi criado, no âmbito do SISBIN, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), com o objetivo de coordenar e integrar a Atividade de inteligência desenvolvida pelas forças de segurança, bem como assessorar o processo de tomada de decisão nas esferas federal e estadual (Brasil, 2000).

Os estados da federação criaram seus próprios subsistemas de Inteligência de Segurança Pública, vinculados ao SISP pela ligação entre as agências centrais dos sistemas estaduais e a agência central do sistema nacional, que atualmente é a Diretoria de Operações Integradas e Inteligência do Ministério da Justiça e Segurança Pública (DIOPI/MJSP).

Os órgãos de Segurança Pública também têm autonomia para instituir sistemas internos como forma de organizar a Atividade de Inteligência, a exemplo dos sistemas de Inteligência de grande parte das Polícias Militares, nos quais há uma agência central vinculada ao comando da corporação e agências sediadas em diversos batalhões ao redor do estado (Santos, 2020).

Também no âmbito do SISBIN, foi criado o Subsistema de Inteligência de Defesa (SINDE), por meio da Portaria Normativa n.º 295/2002, cuja missão é integrar as ações de planejamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa, sendo composto pelos Órgãos de Inteligência de mais alto nível do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas. A agência central desse subsistema é a Subchefia de Inteligência Estratégica da Chefia de Assuntos do Estado-Maior da Forças Armadas (SCIE/CAE/EMFA) (Brasil, 2002).

Não obstante a existência do SINDE, cada Força Armada tem seu próprio sistema de inteligência, proporcionando o fluxo informacional entre as suas agências e com órgãos congêneres.

Santos (2020) apresenta a definição de sistema como conjunto harmônico e integrado de órgãos ou agências de Inteligência. Já o subsistema são subconjuntos compostos por órgãos ou agências de Inteligência que se inter-relacionam em razão de terem atribuições similares ou de atuarem no mesmo espaço geográfico.

Cepik (2003) afirma que, na última metade do século XX, houve a consolidação dos sistemas governamentais de Inteligência, o que fez com que esse modelo de organização passasse a ser adotado pela maioria dos países.

Esse modelo organizacional baseado em sistemas e subsistemas se deve à necessidade de integrar vários órgãos e agências de Inteligência com foco em atender alguns dos princípios que devem embasar a produção de conhecimento com fim no assessoramento do processo decisório. Essa estrutura sistêmica, por conferir capilaridade aos órgãos e às agências, favorece a aplicação do princípio da exploração das fontes. “Quanto mais variadas as fontes, maior a possibilidade de efetivas verificações cruzadas. Fontes variadas ampliam as bases do documento, aprofundam a perspectiva e diminuem a possibilidade de erros sérios” (Platt, 1974, p. 66).

A maior vantagem da organização em sistemas e subsistemas é favorecer o fluxo informacional, em razão da fluidez das comunicações. Dessa forma, é mais fácil produzir conhecimentos de Inteligência que sejam úteis, oportunos e significativos para assessorar os processos de tomada de decisão nas mais diversas áreas e em todos os níveis.

Independentemente da natureza das atividades ou dos órgãos que o compõe, um sistema de Inteligência e seus subsistemas estabelecem ligações entre as agências de Inteligência, o que é doutrinariamente denominado *canal técnico* (Santos, 2020, p. 65).

As ligações estabelecidas pelo canal técnico favorecem a circulação de dados reunidos e os conhecimentos produzidos por uma agência de inteligência, oportunizando o intercâmbio informacional e a integração de ações.

3. INTELIGÊNCIA E MEIO AMBIENTE

A Política Nacional de Inteligência (PNI) é o documento de mais alto nível de orientação da Atividade de Inteligência brasileira. A PNI foi estabelecida por meio do Decreto n.º 8.793/2016 para

definir os parâmetros e limites de atuação da Atividade de Inteligência e de seus executores e estabelecer seus pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do SISBIN (Brasil, 2016a).

A PNI definiu as principais ameaças com potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional

do Brasil. São elas: espionagem, sabotagem, interferência externa, ações contrárias à soberania nacional, ataques cibernéticos, terrorismo, atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, armas de destruição em massa, criminalidade organizada, corrupção e ações contrárias ao Estado Democrático de Direito.

Convém destacar o conceito de ações contrárias ao Estado Democrático de Direito apresentado pela PNI:

Representam ameaça que deve merecer especial atenção de todos os entes governamentais, em particular daqueles com atribuições institucionais de garantir a defesa do Estado Democrático de Direito.

As ações contrárias ao Estado Democrático de Direito são aquelas que atentam contra o pacto federativo; os direitos e garantias fundamentais; a dignidade da pessoa humana; o bem-estar e a saúde da população; o pluralismo político; o meio ambiente e as infraestruturas críticas do País, além de outros atos ou atividades que representem ou possam representar risco aos preceitos constitucionais relacionados à integridade do Estado.

Identificar essas ações e informar às autoridades governamentais competentes é tarefa primordial da atividade de Inteligência, que assim estará proporcionando aos governantes o subsídio adequado e necessário ao processo de tomada de decisão (Brasil, 2016a).

A inclusão do bem-estar e saúde da população, bem como o meio ambiente como ativos nacionais a serem defendidos das ameaças elencadas na PNI não deixa dúvidas sobre a relevância das atribuições dos órgãos de fiscalização ambiental.

Não se pode descartar também o risco de bioterrorismo e terrorismo ambiental, em razão da possibilidade de disseminação de patógenos em razão do fluxo de pessoas ou por outros meios. Além disso, a Amazônia contempla diversos países e as deficiências existentes nas fronteiras brasileiras nessa região são exploradas por organizações criminosas, bem como favorecem a interferência externa e ações contrárias à soberania nacional, que também são ameaças mapeadas pela PNI.

Os órgãos ambientais podem ser relevantes para a Política Nacional de Estruturas Críticas, diante da possibilidade de estruturas essenciais para soberania nacional estarem instaladas no interior de unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas.

Destacamos também, o papel do ICMBio no escopo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, considerando que o órgão tem sob sua tutela cerca de 13% da fronteira terrestre brasileira, em razão de sobreposição territorial com unidades de conservação federais. Soma-se ainda, a existência de unidades de conservação de países vizinhos

ao Brasil, e que estão adjacentes a estes limites, podendo seus gestores, serem uma relevante fonte de interlocução e articulação internacional.

3.1. Atividade de Inteligência nos Órgãos Ambientais Federais

Como já mencionado, a área ambiental está oficialmente representada no SISBIN pelo MMA, IBAMA e ICMBio, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Instituições Ambientais no SISBIN.

Instituição	Norma de Inclusão	Sector Representativo no SISBIN
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Decreto n.º 4.872/2003	Secretaria Executiva – SE.
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Decreto n.º 7.803/2012	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. O Decreto não faz menção a um sector específico, porém no organograma da instituição o sector responsável está ligado à Diretoria de Proteção Ambiental – Dipro.
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).	Decreto n.º 10.759/2021	Coordenação-Geral de Proteção (CGPRO) da Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN).

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Decreto n.º 11.693/2023 alterou a estrutura do SISBIN e definiu cinco categorias de órgãos e entidades integrantes: órgão central (ABIN), órgãos permanentes, órgãos dedicados, órgãos associados e órgãos federados.

Os órgãos permanentes são aqueles que compõem a estrutura do Poder Executivo Federal e que têm competências relativas à governabilidade, defesa externa, segurança interna e relações exteriores. E os órgãos dedicados e associados, por sua vez, também compõem o Executivo Federal, contudo executam atividades de Inteligência ou similares que atuam em assuntos estratégicos relacionados a temas da PNI (Brasil, 2023).

A Portaria GAB/DG/ABIN/CC/PR nº 926, de 6 de setembro de 2023, estabeleceu o rol de órgãos e de entidades que integram o SISBIN como órgãos dedicados e associados. Com a edição da norma, IBAMA e ICMBio tornaram-se órgãos dedicados e o MMA passou a ser órgão associado (Brasil, 2023a).

O IBAMA executa suas atividades de Inteligência antes mesmo de entrar no SISBIN. Em 2011, por meio da Portaria n.º 341, foi criada a Coordenação de Inteligência de Fiscalização no âmbito da Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA, com competência de coordenar, orientar, executar e supervisionar as atividades de inteligência e contrainteligência de interesse da fiscalização ambiental, bem como planejar, orientar e executar a produção de conhecimentos relacionados à temática ambiental, promovendo intercâmbio de dados e conhecimentos com integrantes do SISBIN e instituições congêneres (Ibama, 2011).

Nesse contexto, o IBAMA se destaca como instituição ambiental que possui Coordenação de Inteligência voltado à produção de conhecimentos a fim de assessorar decisões de planejamento, acompanhamento e execução de ações de fiscalização, assim como de políticas públicas.

O ICMBio, por sua vez, está em processo de implantação e estruturação de um setor especializado em Inteligência, definindo doutrina e normas. No entanto, a instituição já realiza o assessoramento das atividades de fiscalização, por meio de ações denominadas precursoras, que foram previstas na Portaria n.º 95/2012 (ICMBIO, 2012). No entanto, esta norma foi revogada pela portaria n.º 4.315/2023, que aprova o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental do ICMBio e prevê como diretriz, a promoção da inteligência como estratégia de gestão da informação e suporte para o planejamento e execução de atividades de proteção (ICMBio, 2023).

Assim sendo, essas ações precursoras tendem a ser gradativamente substituídas pelas ações de busca desenvolvidas no âmbito da Atividade de Inteligência. Essas ações são os procedimentos adotados por profissionais de Inteligência para reunir dados de difícil obtenção e, para realizá-las, empregam Técnicas Operacionais de Inteligência, por esse motivo exigem alto grau de especialização.

O ICMBio, órgão vinculado ao MMA, foi criado em 28 de agosto de 2007, pela Lei nº 11.516/07, e é responsável por gerir, proteger, monitorar e fiscalizar as 335 Unidades de Conservação Federais (UC) existentes em todo o país (BRASIL, 2007).

Dentre as principais ações realizadas pelo ICMBio para e nas UCs estão: promover e fomentar à pesquisa e o monitoramento; desenvolver políticas públicas em conjunto com as comunidades

tradicionais que vivem no interior ou entorno das unidades de conservação; estruturar a visitação; incentivar a participação da sociedade por meio da educação ambiental e prever os usos permitidos dos recursos naturais; prevenir e combater incêndios florestais, fiscalizar e combater os crimes ambientais (Brasil, 2007).

A Divisão de Inteligência (DINT), inicialmente concebida como Serviço de Inteligência, é vinculada à Coordenação Geral de Proteção (CGPRO) e responsável pela ligação técnica com o SISBIN. Essa *interface* favorece a inclusão da Atividade de Inteligência como mais uma ferramenta de gestão e articulação, possibilitando um canal a mais de comunicação, além dos demais sistemas que os órgãos ambientais integram, como o SISNAMA e o SNUC.

O foco das inteligências, tanto do IBAMA como do ICMBio, está na prevenção e combate aos ilícitos ambientais, se ocupando de prestar assessoramento significativo, útil e oportuno no processo de tomada de decisão e na salvaguarda de servidores, informações, materiais e estruturas dessas instituições.

O desafio imposto é proporcional às dimensões continentais do território brasileiro e à complexidade derivada da diversidade de Biomas, culturas e ameaças existentes na área de responsabilidade desses órgãos.

Atualmente, há grupos de trabalhos focados em combate ao desmatamento e garimpos ilegais na Amazônia, porém, atuando também na repressão de caça e pesca irregulares e tráfico de animais silvestres, preservação de espécies ameaçadas, bem como em ações integradas com outros países, além da atuação em áreas fronteiriças, considerando a extensão de cerca de 2.200 km constituídos por unidades de conservação federais na Amazônia (Figura 1).

Todas essas ações imprescindíveis e complexas podem ser mais efetivas se planejadas e executadas com o correto assessoramento de Inteligência. Este assessoramento pode ser mais completo, abrangente e significativo se produzido com dados oriundos de diversas fontes, ou seja, a integração entre agências de Inteligência tem grande potencial de aprimoramento dessas atividades de fiscalização.

concluindo que tais ações hostis só podem ser enfrentadas por ações de abrangência global. Ainda segundo o autor, apesar de ser a mais destacada das ações, a repressão ao narcotráfico é apenas um componente de uma nova geopolítica de segurança, que também deve contemplar crimes associados ao meio ambiente, porém ainda há uma abordagem incipiente nessa área e tal lacuna é heroicamente recepcionada por órgãos de fiscalização ambiental, com apoio de outras instituições (Machado, 2011).

O resultado das ações de fiscalização e combate a ilícitos ambientais evidenciam que crimes como tráfico de animais, biopirataria, caça e pesca ilegais, também constituem importante fonte de financiamento para organizações criminosas.

Ressaltamos que a atuação de instituições ambientais vai além das ações de comando e controle, pois desdobram-se em processos de gestão socioambiental. O sucesso dessas atividades pode prevenir o domínio territorial de regiões que sejam de interesse de grupos e organizações criminosas.

Sob o prisma do bem-estar e saúde da população, Araújo e Esteves (2007) ressaltam que alterações de ambientes naturais, que apresentam potencial efeito modificador sobre rotas de espécies avícola migratórias, devem ser consideradas como indicadores de risco para a dispersão do vírus da Influenza Aviária. Tal premissa evidencia o papel relevante dos processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, posto que desmatamento, alagamentos e fluxo de máquinas são alguns dos fatores que podem provocar o deslocamento da fauna silvestre.

Esse é mais um exemplo de ação estatal que demanda muitas informações e que tende a ser melhor com a realização de levantamentos articulados entre o setor saúde e meio ambiente, sob pena de consequências nefastas nas regiões impactadas, podendo assumir proporções mundiais.

Ameaças à sociedade e ao Estado demandam ações preventivas, coordenadas e integradas, de forma a evitar a deflagração de crises em áreas de interesse estratégico para o Estado ou, quando inevitável, a oferecer às autoridades o assessoramento capaz de permitir o seu adequado gerenciamento (Pinto, 2018).

A comunidade internacional e a mídia têm destacado as ameaças sobre a Amazônia, no entanto, os demais Biomas brasileiros também enfrentam graves riscos. As experiências exitosas em determinada região podem e devem ser empregadas e adaptadas para outras áreas, contudo isso depende da integração dos atores envolvidos e da coordenação de

ações, o que pode ser mais facilmente orquestrado com a implementação de uma rede de Inteligência, aos moldes da experiência bem-sucedida de articulação gradual que vem ocorrendo na área de segurança pública com importante participação das agências que integram o Subsistema de Inteligência em Segurança Pública.

Diariamente, notícias de grandes apreensões de drogas em rodovias ou de prisões de criminosos que empreenderam fuga para outros estados evidenciam que, com integração e cooperação dos agentes estatais, o serviço público pode ser mais bem desenvolvido. Ações interagências exitosas geram benefícios sociais e mitigam disputas institucionais.

Thomas (2023) evidencia que ainda há lacunas relacionadas a análises acadêmicas atuais sobre planejamento estratégico e gestão da segurança pública, especialmente nas regiões fronteiriças. O autor defende que há uma sobreposição cada vez maior entre defesa nacional e segurança pública, o que tem promovido maior cooperação entre as instituições envolvidas. No entanto, a assimetria de recursos é um obstáculo à atuação integrada.

Entendemos que os insumos informacionais estão entre esses recursos disponíveis de maneira assimétrica. Ou seja, dados coletados, produzidos ou armazenados por determinados órgãos seriam de grande auxílio para outros, porém, nem sempre há o intercâmbio de informações.

Dados obtidos por Maurer e Lock (2023) demonstram que o videomonitoramento é uma ferramenta eficaz e extremamente importante para o êxito do trabalho realizado pelos profissionais da Polícia Rodoviária Federal (PRF) na região da tríplice fronteira, garantindo mais eficácia no combate ao crime organizado, reprimindo ações das organizações criminosas atuantes nas mais diversas regiões do país que buscam se abastecer com produtos ilícitos, utilizando rotas terrestres que se iniciam na fronteira, atravessam o estado do Paraná e se capilariza em direção aos populosos centros urbanos.

Os dados obtidos pela PRF nessas ações de repressão à ORCRIM podem ser bem aproveitados por instituições ambientais, ampliando os resultados de combate aos crimes e ilícitos ambientais, podendo ser viabilizado pela implementação de canais institucionais para esse compartilhamento.

Articulação entre atores que buscam combater as mesmas ilicitudes é citada em Bordignon (2021), ao escrever que há necessidade da criação de incentivos, diretrizes e simplificações legislativas para favorecer as

atuações integradas entre as polícias locais nas áreas de fronteira, tanto no aspecto local como global, da mesma forma como feito nas universidades para aproximar a pesquisa disciplinar de um viés e perspectiva interdisciplinar.

Apesar do foco ser as polícias locais, podemos fazer a mesma referência às instituições responsáveis pelo comando e controle em áreas fronteiriças, considerando a prevenção e combate às ilicitudes ambientais, que cruzam as fronteiras em ambos os sentidos.

Desde 2014, ações de Inteligência foram desenvolvidas para desmontar a cadeia econômica ligada à exploração da floresta Amazônica conjuntamente com as operações de prevenção e resposta rápida aos alertas de desmatamento, com prioridade na investigação e no monitoramento de áreas embargadas. Essa forma de atuação resultou em importante melhora nos índices de preservação do bioma (Brasil, 2014).

Concomitante as inserções do MMA, IBAMA e do ICMBio no SISBIN, diversas instituições de segurança pública vêm gradativamente estruturando setores de Inteligência com foco em meio ambiente, assim como grupos de trabalho têm surgido para atender demandas específicas, como o Grupo de Inteligência Ambiental (GIA), colegiado criado em 2021, para dar suporte a ações de repressão a crimes ambientais no bioma amazônico (Brasil, 2021).

Maia e Cola (2021) apontam vácuos estruturais decorrentes da compreensão incompleta de conceitos básicos sobre Atividade de Inteligência que fragiliza o Sistema de Inteligência da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro (SISEPOL). Os autores sugerem como solução a ativação de Agências de Inteligências intermediárias na estrutura do sistema a fim de permitir maior harmonia e eficiência. O caso reforça a tese da necessidade de integração e coesão entre instituições da mesma área ou que atuem com temas semelhantes, que é adequadamente aplicável ao caso da Inteligência Ambiental.

Para Salgueiro (2023), a grande dificuldade é vencer as reservas de mercado e de competências que se mantêm há décadas e parecem nortear todo o planejamento institucional, ignorando a necessidade de vencer os novos desafios impostos pela modernização e organização do crime.

Martins (2018), descreve os diversos instrumentos que o Estado deve fazer uso para superar os óbices que se colocam contrários à consecução dos Objetivos Fundamentais da Nação, temos o uso da inteligência

estratégia no assessoramento do alto nível decisório na identificação, neutralização e prevenção dessas ameaças.

Lowenthal (2009) afirma que as nações mantêm suas agências de inteligências por quatro motivos: evitar surpresas estratégicas como ataques terroristas ou invasões militares; gerar experiência de longo prazo, tendo em vista que os mandatos políticos são relativamente curtos e há necessidade de manter permanentemente quadros de analistas sobre os assuntos estratégicos; para subsidiar o processo de formulação de políticas públicas com objetividade e imparcialidade; e para manter o segredo das informações, necessidades e métodos, posto que governos procuram esconder algumas informações de outros governos ao mesmo tempo que procuram descobrir informações ocultas.

Considerando o cenário exposto ao longo do artigo, entendemos que as agências de Inteligência Ambiental se prestam a todas essas hipóteses, com destaque à necessidade de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas articuladas entre as áreas ambientais, de segurança pública, defesa, saúde entre outras.

Há discussões em andamento sobre a criação de um Subsistema de Inteligência Agroambiental, integrando os órgãos vinculados ao MMA e ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), sob o argumento de afinidade e complementaridade temática, bem como em razão de o agronegócio ser um dos principais ativos estratégicos da nação (Macedo, 2021).

Respeitosamente, discordamos dessa ideia, tendo em vista que não coaduna com a necessidade de fortalecimento do setor ambiental. Entendemos que, apesar da evolução das práticas agropecuárias, os sistemas devem ser efetivados de forma paralela, assim como outros subsistemas citados neste artigo.

Nossos recursos naturais e as unidades de conservação, devem ser galgados também à condição de ativos estratégicos da nação, que além de garantir o bem-estar de gerações futuras, geram rendas para vários setores, como o turismo, possibilita pesquisas científicas, oportunidades para comunidades tradicionais, além de ganhos imensuráveis, como reservatórios de água, sequestro de carbono, fornecimentos de produtos e subprodutos florestais, manutenção da biodiversidade, exercendo relevante importância na manutenção do clima e mitigação de efeitos das mudanças climáticas. Podemos ainda olhar para essas áreas, como fonte de inovação farmacológica, considerando as possibilidades de descobertas futuras, colocando o Brasil na vanguarda de novos produtos.

O combate a incêndios florestais, grilagem e invasões de terras públicas e poluição ambiental, atividades normalmente associadas às práticas agropecuárias ilícitas, é outra importante vertente da Inteligência Ambiental, com foco na conservação de recursos naturais.

Quase todos os membros do SISBIN executam direta ou indiretamente atividades tangentes à área ambiental (Tabela 2). Assim, os mesmos argumentos propostos para o Subsistema de Inteligência Agroambiental, poderiam ser utilizados para embasar a instituição de vários outros subsistemas, como por exemplo: Subsistema de Inteligência de Saúde e Meio Ambiente; Subsistema de Inteligência de Mineração, Energia e Meio Ambiente; Subsistema de Inteligência de Infraestrutura e Meio Ambiente; Subsistema de Inteligência de Direitos Humanos e Meio Ambiente; Subsistema de Inteligência de Economia e Meio Ambiente e quem sabe outras possibilidades, considerando a gama de interseções e pressões internas e externas.

Tabela 2 – Atividades de integrantes do SISBIN que se relacionam com questões ambientais.

Órgão superior	Agências Integrantes do SISBIN	Algumas interseções com a temática ambiental
Casa Civil da Presidência da República	Agência Brasileira de Inteligência	ORCRIM, biopirataria, trânsito de estrangeiros nas unidades fronteiriças (pesquisadores, turistas, repórteres), infraestruturas críticas em UCs e áreas especialmente protegidas, bioterrorismo, terrorismo ambiental etc.
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Diretoria de Inteligência da Polícia Rodoviária Federal	ORCRIM, biopirataria, trânsito de estrangeiros nas unidades fronteiriças (pesquisadores, turistas, repórteres), infraestruturas críticas em UCs e áreas especialmente protegidas, hidrovias em UCs (narcotráfico e piratas), garimpos, desmatamento, caça, pesca, contrabando de agrotóxico etc.
	Diretoria de Inteligência Policial da Polícia Federal	
	Diretoria de Inteligência da Secretaria de Operações Integradas	
	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis - Conportos	

Ministério da Defesa	Centro de Inteligência da Marinha	Defesa nacional, segurança na área de fronteira, ORCRIM, infraestruturas críticas em UCs e áreas especialmente protegidas, hidrovias em UCs (narcotráfico e piratas), garimpos, desmatamento, pistas ilegais para aeronaves, uso de explosivos etc.
	Centro de Inteligência do Exército	
	Centro de Inteligência da Aeronáutica	
	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia	
Ministério das Relações Exteriores	Secretaria-Geral das Relações Exteriores	ORCRIM, biopirataria, trânsito de estrangeiros nas unidades fronteiriças (pesquisadores, turistas, repórteres), caça e pesca efetuada por estrangeiros dos países vizinhos ao Brasil e por brasileiros nos países vizinhos, articulação com atores (ambientais e outros) dos países vizinhos ao Brasil etc.
	Divisão de Combate ao Crime Transnacional do Departamento de Segurança e Justiça da Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania	
Ministério da Economia	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	ORCRIM, lavagem de dinheiro e crimes ambientais, cadeias produtivas (gado, soja, ouro, cobre, madeiras, pescado...), descaminho, evasão de divisas etc.
	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	
Ministério dos Transportes	Secretaria Nacional de Aviação Civil	ORCRIM, infraestrutura críticas em UCs e áreas especialmente protegidas, hidrovias em UCs, pistas de pouso ilegais, estradas que cortam unidades de conservação, implantação de rodovias e hidrovias, licenciamento ambiental etc.
	Departamento Nacional de Trânsito da Secretaria Nacional de Transportes Terrestres	
	Agência Nacional de Aviação Civil	
	Agência Nacional de Transportes Terrestres	
	Gerência de Planejamento e Inteligência da Fiscalização da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais da Agência Nacional de Transportes Aquaviários	
	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	
	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	

Ministério da Agricultura e Pecuária	Secretaria Executiva	ORCRIM, desmatamento, caça, pesca, contrabando de agrotóxico, cadeias produtivas (gado, soja, ouro, cobre, madeiras, pescado...), grilagem de terras, ocupação irregular do solo etc.
	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	
Ministério da Saúde	Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	Caça e pesca ilegais, venda de produtos não fiscalizados, contrabando de agrotóxicos, cadeias produtivas, exportação não autorizada de princípios ativos etc.
Ministério de Minas e Energia	Assessoria de Inteligência da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Garimpo ilegal, exportação ilegal de minérios, biopirataria, roubo de combustíveis, postos clandestinos, transporte irregular de combustíveis etc.
Ministério das Comunicações	Secretaria-Executiva Agência Nacional de Telecomunicações	Infraestruturas críticas em UCs e áreas especialmente protegidas, considerando torres de transmissão e outras estruturas, por exemplo.
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	Secretaria-Executiva	Desenvolvimento de tecnologias voltadas à preservação do meio ambiente e fiscalização ambiental, por exemplo.
Ministério do Desenvolvimento Regional	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil	Atuação conjunta na prevenção a acidentes e catástrofes ambientais, assim como intervenção quando necessária etc.
Controladoria-Geral da União	Secretaria-Executiva	Aspectos afetos à CGU e que envolvam ações executadas pelos órgãos de meio ambiente, combate à corrupção etc.
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	Gabinete do Ministro	ORCRIM, trabalho análogo à escravidão em garimpos, plantações irregulares, áreas de desmatamento. Atuação conjunta no combate às cadeias produtivas ilícitas (gado, soja, ouro, cobre, pescado...) e na identificação de famílias beneficiárias de programas governamentais.
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	Assessoria Especial de Inteligência Estratégica	Trabalhos nos mais diversos aspectos da área ambiental, considerados estratégicos para a nação.
Banco Central do Brasil	Secretaria-Executiva e Conselho de Controle de Atividades Financeiras	Atuação conjunta no combate a cadeias produtivas ilícitas (gado, soja, ouro, cobre, pescado), lavagem de dinheiro, evasão de divisas etc.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Decretos que regulamentam o SISBIN.

Martins (2018) descreveu que, no Brasil, o uso da Atividade de Inteligência como ferramenta de assessoramento na formulação das políticas ambientais estratégicas ainda não faz jus à importância e dimensão do patrimônio ambiental que o país abriga. O autor sugeriu que cabe ao IBAMA, por possuir capilaridade em todo o país, a articulação regional do Subsistema de Inteligência Ambiental, ficando responsável pela coordenação das atividades, nos níveis tático e operacional, e atuando como elo junto ao MMA, que responderia como coordenador estratégico (Martins, 2018).

Cabe destacar que, em 2018, o ICMBio não estava inserido no SISBIN, o que ocorreu apenas em 2012. Considerando a nova conjuntura, sugerimos que, de maneira análoga à estrutura de alguns Subsistemas Estaduais de Segurança Pública, o Subsistema de Inteligência Ambiental seja composto por agências efetivas, especiais e afins.

As agências efetivas são aquelas que compõem o Poder Executivo Federal e, pelas suas competências legais, se ocupariam diretamente da produção de conhecimentos de inteligência voltados à temática ambiental – MMA, IBAMA e ICMBio.

As agências especiais também integram o Executivo Federal, porém têm outras atribuições e, portanto, outros pontos de interesse além do meio ambiente, mas atuam conjuntamente com os órgãos de fiscalização ambiental como, por exemplo, as polícias Federal e Rodoviária.

E as agências afins pertencem a outras esferas da administração pública, mas possuem pontos de interesse que se interseccionam com a temática ambiental, a exemplo do Ministério Público, Justiça do Trabalho entre outros.

As agências especiais e afins integrariam o Subsistema de Inteligência Ambiental mediante convênios ou instrumentos congêneres, respeitadas as prerrogativas legais de cada órgão.

A integração entre órgãos possibilita a troca de experiências entre profissionais que apliquem metodologias típicas das diferentes vertentes da Inteligência como, por exemplo, a Inteligência Indiciária, Inteligência Corrente, Inteligência de Base e Inteligência Prospectiva, sem necessidade ou risco de predominância de um ramo, em detrimento de outro. Dessa forma, saem beneficiados profissionais e órgãos de Inteligência, com a preservação da autenticidade de seu ofício, e clientes, com a qualidade do assessoramento, fruto da capacidade de antecipação, da comunicação

eficaz, da prontidão e de produtos oportunos e diversificados (Silveira, 2023).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A organização da Atividade de Inteligência em sistemas e subsistemas é uma fórmula amplamente aplicada pelos países democráticos. As constantes evoluções socioculturais, econômicas e tecnológicas têm evidenciado a necessidade de integração de esforços para fazer frente a ameaças como terrorismo e criminalidade organizada transnacional.

Em um cenário cada vez mais dinâmico e complexo, para que sejam reunidos todos os elementos essenciais ao adequado assessoramento do processo decisório, é necessário contar com variadas fontes de dados, o que é facilitado por estruturas sistêmicas, em razão do estabelecimento de ligações diretas entre as agências, por meio do canal técnico.

Quanto mais instituições, atuantes na área ambiental, exercitarem e implementarem a Inteligência Ambiental, mais rápido tramitarão os conhecimentos e melhores serão os resultados das políticas e ações de preservação e conservação, a partir da prevenção e redução dos ilícitos e crimes ambientais, além de contribuições *dos e para os* demais órgãos do SISBIN e seus Subsistemas Inteligência.

A troca de informações qualificadas e oportunas para o assessoramento do processo decisório e construção de políticas públicas, constitui ganho social importante, pois tende a contribuir para a proteção e conservação de nossos recursos naturais, bem como defesa de fronteiras e estruturas críticas localizadas em áreas especialmente protegidas em todo território brasileiro, especialmente na Amazônia, onde os desafios são enormes e repercutem em outras esferas decisórias também.

A ideia da criação de subsistemas mistos de inteligência, nos quais a vertente ambiental seja apenas um dos componentes, tende a colocar a questão ambiental em um patamar menos proeminente, ou então, fazer com que diversos subsistemas sejam criados, pulverizando os esforços.

A existência de subsistemas de inteligência alavanca temas específicos, aproximando vários atores e reduzindo os caminhos para troca de informações, o que culmina em um processo mais célere de obtenção e processamento de dados, que são oportunamente difundidos para decisores e gestores que tenham necessidade de conhecer, aumentando a consciência situacional e a qualidade das decisões.

A implementação de um subsistema específico de Inteligência Ambiental segue esse modelo já mundialmente consagrado e bem estabelecido também no Brasil. Além disso, fortalece interna e externamente os órgãos ambientais brasileiros e não colocaria o tema meio ambiente em risco de ser relegado.

A construção de uma Doutrina Nacional de Inteligência Ambiental, análoga à Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública ou Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária, pode ser um dos primeiros resultados da criação desse subsistema de Inteligência, estimulando o tema nas esferas federais, estaduais e municipais.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Mônica; ESTEVES, Edilson. Vigilância em Saúde e Licenciamento Ambiental na prevenção da pandemia de Influenza Aviária. Suplemento Científico. **Revista CFMV** – Brasília/DF, Ano XIII, Nº 42, 2007, pp. 43-47. Disponível em <https://www.cfmv.gov.br/revista-cfmv-edicao-42-2007/comunicacao/revista-cfmv/2018/10/30/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BORDIGNON, Fabiano. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai**. 2019. (149 p.). Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu. Disponível em: http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/4412/5/Fabiano_Bordignon_2019.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000.** Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3695.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016a.** Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8793.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016b.** Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8903.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018.** Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9573.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.693 de 06 de setembro de 2023.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11693.htm. Acesso em 02 de fev. 2024

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n. 295, de 3 de junho de 2002.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 jun. 2002. Disponível em: [port_norm_n0_295_2002.pdf](#) . Acesso em 25 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas. Governo Federal. **Inteligência e combate ao crime ajudam a preservar a Amazônia. 2014.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/inteligencia-e-combate-ao-crime-ajudam-a-preservar-a-amazonia>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. **Portaria GAB/DG/ABIN/CC/PR Nº 926, de 6 de setembro de 2023a.** Estabelece o rol de órgãos e de entidades que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência - Sisbin como órgãos dedicados e associados, e dá outras

providências. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gab/dg/abin/cc/pr-n-926-de-6-de-setembro-de-2023-509405751>. Acesso em 02 de fev. 2024

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Grupo de Inteligência Ambiental apoia proteção da Amazônia. 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/noticias/grupo-de-inteligencia-ambiental-apoia-protecao-da-amazonia-1>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Governo Federal. **Amazônia. 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/amazonia>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Composição do SISBIN. 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/sisbin/composicao-do-sisbin>. Acesso em: 25 ago. 23.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FELICIANO, Marcelo de Melo Pontes. Operações interagências no centro integrado de operações de fronteira (CIOF). Revista **(Re)Definições das Fronteiras**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 3, p. 195-221, junho-2023. Disponível em <http://journal.idesf.org.br/index.php/redfront/issue/view/5> . Acesso em: 19 ago. 2023.

IBAMA. **Portaria nº 341, de 31 de agosto de 2011.** Aprova o Regimento Interno do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=232970>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ICMBIO. **Portaria nº 95, de 05 de setembro de 2012.** Aprovar o regulamento interno da fiscalização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio que estabelece os procedimentos para atuação e fiscalização no âmbito desse Instituto. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portarias-2012/port95.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ICMBIO. **Portaria nº 4.315, de 20 de dezembro de 2023.** Aprova o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (processo nº 02070.026604/2021-11), revoga a Portaria nº 95, de 05 de setembro de 2012. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-icmbio-n-4.315-de-20-de-dezembro-de-2023-532739866> Acesso em 17 mar. 2023.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Illegal Gold Mining in the Amazon.** 2021. Disponível em: <https://igarape.org.br/en/issues/climate-security/illegal-gold-mining-in-the-amazon/>. Acesso em: 20 ago. 2023.

LOWENTHAL, Mark. **Intelligence: from secrets to policy.** Washington, DC: CQ Press, 2009.

MACEDO, Daniel Almeida de. Proteger, pesquisar, produzir: a atividade de inteligência adentra a era do agroambientalismo. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, nº. 16, dez. 2021, pág. 29 a 52. Disponível em <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/revista-brasileira-de-inteligencia/RBI16verso23062022.pdf> Acesso em: 22 ago. 2023.

MACHADO, Lia Osório. Espaços Transversos: Tráfico de Drogas Ilícitas e a Geopolítica da Segurança. Grupo RETIS, Departamento de Geografia, UFRJ, CNPq. Publicado em **Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos)**. Fundação Alexandre Gusmão /MRE. 2011. Disponível em <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011-Espaços-Transversos-FUNAG.pdf> Acesso em: 21 ago. 2023.

MAIA, Marcus; COLA, Marcelo. As agências de inteligência intermediárias e a sua importância para aperfeiçoamento do sistema de inteligência da secretaria de estado de polícia civil do Rio de Janeiro. **RISP – Revista de Inteligência de Segurança Pública**, v. 3, n.3, 2021, pp. 09-26. Disponível em <http://www.policiacivilrj.net.br/publicacoes/risp/risp-numero-3-volume-3-2021.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023

MARTINS, Marcos Henrique Brainer. **Contribuições na cooperação interagências e uso da inteligência estratégica para a conservação ambiental**. Trabalho de Conclusão de Curso - Ensaio apresentado ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), 2018.

MAURER, Giovanni Bruel; LOCK, Luiza Lux. O videomonitoramento como estratégia de combate ao crime organizado na tríplice fronteira do estado do Paraná. **Revista (Re)Definições das Fronteiras**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 3, p. 260-284, junho-2023. Disponível em <http://journal.idesf.org.br/index.php/redfront/issue/view/5>. Acesso em: 19 ago. 2023.

SANTOS, Layla. **Inteligência e Segurança Pública**. Curitiba: IESDE, 2020.

SILVEIRA, Ieda Maria Toledo. É Dever de Todo Profissional de Inteligência Alertar? Características e potencialidades de aplicação da Inteligência de Alerta. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, n.º 18, dez. 2023 pág. 121 a 147.

PINTO, Marcel Moreira. **Estruturação da atividade de inteligência no ministério da agricultura, pecuária e abastecimento**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública. Brasília – DF, Março/2018. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3387/1/TCC_GOI_Marcel%20Moreira%20Pinto_FINAL_CAPA.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1974.

SALGUEIRO, Ricardo Barreto. O papel da gestão integrada no combate aos crimes transfronteiriços. Revista **(Re)Definições Das Fronteiras**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 3, p. 182-194, junho, 2023. Disponível em <http://journal.idesf.org.br/index.php/redfront/issue/view/5>. Acesso em: 19 ago. 2023.

THOMAS, William. Segurança pública nas fronteiras brasileiras. **Revista (Re) Definições das Fronteiras**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 3, p. 167-181, junho-2023. Disponível em <http://journal.idesf.org.br/index.php/redfront/issue/view/5>. Acesso em: 19 ago. 2023.

Data de submissão: 21/03/2024

Data de aprovação: 28/06/2024

14 – A Implementação da Gestão Baseada em Evidências em uma Corregedoria de Polícia: O Caso da Polícia Rodoviária Federal

The Implementation of Evidence-Based Management in Internal Affairs Police Office: The Case of Federal Highway Police

Júlio César Matos de Oliveira¹¹⁶
Renato da Silva Araújo¹¹⁷

RESUMO

O artigo aborda a experiência da Corregedoria-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF) na implementação da Gestão Baseada em Evidências (EBM) como fundamento da tomada de decisão na organização. O trabalho inicialmente explora o conceito e os pressupostos da Gestão Baseada em Evidências, a partir da teoria que sedimenta essa estratégia de gestão. Em seguida, situa-se o contexto do sistema correcional da PRF, além de apontar as dificuldades encontradas antes da implementação do projeto na Corregedoria-Geral. Após, são apresentadas as ações para a implementação da Gestão Baseada em Evidências, com o detalhamento de suas finalidades e a forma como foram desenvolvidas. Por fim, são expostas as conclusões do trabalho, com uma reflexão sobre o impacto da implementação da Gestão Baseada em Evidências na Corregedoria-Geral da PRF.

Palavras-chave: corregedoria; gestão baseada em evidências; Polícia Rodoviária Federal.

ABSTRACT

The article discusses the experience of the Federal Highway Police's Internal Affairs Unit in the implementation of Evidence-Based Management (EBM) as a basis for decision-making in the organization. The work initially

¹¹⁶ Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília - UnB; Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília - UnB; Pós-Graduado em Análise de dados de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP; Policial Rodoviário Federal.

¹¹⁷ Pós-Graduado em Direito administrativo pela Universidade Estácio de Sá; Pós-Graduado em Educação transformadora pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS; Pós-Graduado em ciências policiais pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES; Policial Rodoviário Federal.

explores the concept and assumptions of Evidence-Based Management, based on the theory underlying this management strategy. Then, the context of the correctional system of the PRF is located, in addition to pointing out the difficulties encountered before the implementation of the project in the Internal Affairs Unit. Afterwards, the actions for the implementation of Evidence-Based Management are presented, detailing their purposes and how they were developed. Finally, the conclusions of the work are presented, with a reflection on the impact of the implementation of Evidence-Based Management in the PRF General Internal Affairs Unit.

Keywords: internal affairs; evidence-based management; Federal Highway Police.

1. INTRODUÇÃO

Figueiredo (2020) esclarece que o julgamento pessoal, por si só, não é fonte de evidência segura, porque é altamente suscetível a erros sistemáticos. Além disso, o autor defende que os limites cognitivos e de processamento de informações tornam-nos propensos a preconceitos e a vieses inconscientes, que têm efeitos negativos sobre a qualidade das decisões tomadas.

Diante dessas lacunas, propõe-se a gestão baseada em evidências, que possui como pressuposto a combinação entre o pensamento crítico e analítico, com o uso consciente, explícito e criterioso das melhores evidências possíveis para a tomada de decisão (Figueiredo, 2020).

No mesmo sentido, Head (2010) esclarece que o emprego de evidências nas políticas públicas tem procurado promover uma análise mais criteriosa dos programas e serviços, além de oferecer opções de políticas mais adequadas, a fim de melhorar a qualidade da tomada de decisão.

Bevilacqua *et al.* (2021) esclarecem que a gestão baseada em evidências é uma abordagem que pode oferecer novas perspectivas para todas as etapas do ciclo de políticas públicas ao incorporar o uso de evidências na prática administrativa e na tomada de decisões.

Head (2008) sugere que três tipos de evidências são especialmente relevantes: pesquisa sistemática (científica), experiência de gerenciamento de programa (prática) e julgamento político. Desta forma, o desenvolvimento e ajuste de políticas envolveria “tecer” fios de informação e valores vistos através das lentes desses três grupos de partes interessadas.

Já Briner, Walshe e Rousseau (2009) apresentam quatro fontes de informação para a gestão baseada em evidências: experiência profissional, evidências na forma de provas concretas, avaliação crítica das evidências e o ponto de vista de quem é afetado pela decisão.

Além das potencialidades da gestão baseada em evidências, indica-se a existência de uma tendência natural nos governos democraticamente eleitos de buscar o incremento da efetividade de suas políticas públicas através de ações mais consistentes e fundamentadas, já que, em uma democracia, se os governos não dão bons resultados, perdem credibilidade junto à opinião pública e, conseqüentemente, votos. Portanto, a ineficiência passa cada vez mais a ter um alto custo, fazendo com que se busque formas de melhorar o desempenho governamental com a utilização do conhecimento estruturado e da evidência (Flores Crespo, 2013).

Este artigo aborda a experiência da Corregedoria-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF) na implementação da Gestão Baseada em Evidências (EBM) como fundamento da tomada de decisão na organização. Além dessa introdução, o artigo situa o contexto do sistema correcional da PRF, como também aponta as dificuldades encontradas antes da implementação do projeto na Corregedoria-Geral. Em seguida, são apresentadas as ações para a implementação da gestão baseada em evidências, com o detalhamento de suas finalidades e a forma como foram desenvolvidas. Por fim, são expostas as conclusões do trabalho, com uma reflexão sobre o impacto da implementação da gestão baseada em evidências na Corregedoria-Geral da PRF.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O sistema correcional da PRF é composto pela Corregedoria-Geral, órgão central do sistema, e por 27 corregedorias regionais situadas em todos os estados da federação. A competência disciplinar também é difusa, em que os superintendentes regionais possuem competência originária sobre servidores sob sua relação hierárquica. O corregedor-geral possui competência originária sobre os servidores lotados no órgão central, além de outros casos específicos, como superintendentes e situações em que se prevê a avocação da responsabilidade disciplinar para o corregedor-geral. O diretor-geral possui competência para julgamento de todos os processos disciplinares em que a comissão apuratória tenha sugerido penalidade superior a 30 dias de suspensão. Por fim, o Ministro da Justiça e Segurança Pública tem competência para aplicar as penalidades capitais de demissão e cassação de aposentadoria.

Em linhas gerais, o sistema correccional da PRF desenvolve duas atividades de processamento disciplinar: investigações preliminares sumárias (IPS) que são procedimentos apuratórios inquisitivos para a verificação da existência de materialidade e autoria de infrações disciplinares, e processos administrativos disciplinares (PAD) que são procedimentos acusatórios para a verificação da responsabilidade disciplinar dos servidores acusados por infrações previstas na Lei nº 8.112/90.

Para ilustrar o volume processual instruído pelo sistema correccional da PRF, ao final do ano de 2020, havia, somando todas as unidades de corregedoria, 1.179 procedimentos disciplinares em curso, sendo 784 IPS e 395 PAD (PRF, 2020).

Dentre as maiores dificuldades enfrentadas para a gestão racional e eficiente das atividades das unidades de corregedoria na PRF, podem ser destacadas a grande capilaridade, já que são 28 unidades correccionais distribuídas em todos os estados da federação; a deficiência de informações sobre os procedimentos disciplinares de cada unidade de corregedoria; a falta de normas, procedimentos e rotinas para a gestão da atividade disciplinar como um todo; e a dificuldade para se definir indicadores e metas para a atividade correccional.

3. DESENVOLVIMENTO PROJETO DE GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS DA CORREGEDORIA-GERAL DA PRF

A fim de mitigar as dificuldades apresentadas na seção anterior, foi idealizado no segundo semestre de 2019 um conjunto de ações para implementar a gestão baseada em evidências no sistema correccional da PRF. O projeto envolveu as seguintes ações:

- Elaboração de estudo estatístico para a definição do tempo estimado para a conclusão de IPS e PAD;
- Realização de inventário processual para a atualização dos dados no sistema CGU-PAD;
- Estabelecimento de normas, procedimentos e rotinas para o acompanhamento da inserção de dados no sistema CGU-PAD;
- Definição de indicadores e metas para as atividades correccionais;
- Criação de uma plataforma de *business intelligence* para o monitoramento das atividades correccionais;

- Realização de estudo estatístico para a definição da capacidade processual das comissões de processo administrativo disciplinar.

Cada ação apresentada acima será exposta de forma detalhada nas próximas subseções.

3.1. Estudo Estatístico para a Definição do Tempo Estimado para a Conclusão de IPS e PAD

A primeira ação desenvolvida no projeto de implementação da gestão baseada em evidências foi a realização de um estudo estatístico para a definição do tempo estimado para a conclusão de IPS e PAD. O objetivo foi estabelecer parâmetros para o início do monitoramento dos procedimentos disciplinares e a posterior criação de indicadores de desempenho.

O estudo tomou como base os procedimentos disciplinares concluídos entre julho de 2018 e junho de 2019 e sua base teórica foi o método estatístico denominado análise de sobrevivência. Esse método é utilizado para se realizar a análise de fenômenos com base no tempo.

Botelho, Silva e Cruz (2009) esclarecem que na análise de sobrevivência se compara o tempo para a ocorrência de determinado evento, sendo que este evento pode ser a morte (em estudos clínicos), mas pode ser qualquer outro evento, sendo o nome “análise de sobrevivência” (ou análise de sobrevida) enganador. Para o projeto de gestão baseada em evidências da Corregedoria-Geral da PRF, os eventos analisados foram o tempo para a conclusão de IPS e PAD.

Ao final do estudo, indicou-se que o tempo mediano para a conclusão de IPS era de 155 dias e para a conclusão de PAD, de 411 dias. Para o PAD, também foram definidos tempos estimados para a conclusão das diferentes fases desse procedimento disciplinar (notificação dos acusados, indiciamento, entrega do relatório final, julgamento, dentre outros), o que permitiu o monitoramento do curso dos PAD fase a fase. Além disso, os prazos de 155 dias para a conclusão das IPS e de 411 dias para a conclusão dos PAD também foram utilizados como indicadores de desempenho, como será exposto pormenorizadamente mais adiante.

3.2. Inventário Processual para a Atualização dos Dados no Sistema CGU-PAD

Inicialmente, esclarece-se que os dados de procedimentos disciplinares são obrigatoriamente inseridos em um sistema informatizado

de gestão de dados denominado CGU-PAD. O sistema é mantido e gerido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e a obrigatoriedade de atualização do sistema está prevista na Portaria nº 1.047/07, cita-se:

Art. 1º As informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, criado por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, deverão ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD (Brasil, 2007).

Um das dificuldades para a execução do projeto de gestão baseada em evidências era a falta de inserção ou a inserção incompleta de dados dos procedimentos disciplinares no sistema CGU-PAD. Isso, além de um descumprimento das obrigações expressas na Portaria nº 1.043/07, afetava diretamente uma das premissas do projeto, que era basear toda a extração de dados possível no sistema CGU-PAD.

Diante disso, uma das ações iniciais foi a realização de um inventário processual em todas as unidades de corregedoria da PRF, a fim de que todos os procedimentos disciplinares em curso fossem inseridos no sistema CGU-PAD.

Para a execução do inventário, foram extraídos todos os procedimentos disciplinares em curso contidos no sistema e solicitado às unidades de corregedoria que realizassem a atualização dos procedimentos que eventualmente não estivessem inseridos no CGU-PAD. Com isso, a robustez do banco de dados cresceu consideravelmente, viabilizando a utilização do CGU-PAD como base única de informações de procedimentos disciplinares na PRF.

3.3. Normas, Procedimentos e Rotinas para o Acompanhamento da Inserção de Dados no Sistema CGU-PAD

O inventário processual foi um passo importante, mas, além de ter um banco de dados atualizado, era necessário criar ferramentas para que o banco de dados permanecesse atualizado. Desta forma, foram expedidas normas, criados procedimentos e rotinas para que houvesse segurança de que os dados dos procedimentos disciplinares fossem confiáveis ao longo do tempo.

Na esfera normativa, uma portaria e uma instrução de serviço foram publicadas. A portaria previa a obrigatoriedade de publicação em boletim de serviço de todos os atos correcionais que fossem de interesse do monitoramento da Corregedoria-Geral. Já a instrução de serviço

padronizava a forma como os dados dos procedimentos disciplinares seriam inseridos no sistema CGU-PAD.

A partir da obrigatoriedade da publicação dos atos correccionais foi possível estabelecer um procedimento de consulta ao boletim de serviço para identificar a instauração ou conclusão de determinado procedimento, como também o estabelecimento de uma rotina de solicitação de atualização dos procedimentos disciplinares no sistema CGU-PAD.

Com isso, não era mais preciso que a Corregedoria-Geral solicitasse informações para as corregedorias regionais, elas já estavam disponíveis no boletim de serviço e no sistema CGU-PAD. No mesmo sentido, a Divisão de Análise de Dados Correccionais (DADC), da Corregedoria-Geral, tinha condições de monitorar, solicitar atualização e gerar conhecimento estruturado a partir do banco de dados do sistema CGU-PAD, como será exposto nas subseções seguintes.

3.4. Indicadores e Metas para as Atividades de Instrução de IPS, Instrução de PAD, Resultado de PAD e Inserção de Dados no Sistema CGU-PAD

A normatização da atualização dos procedimentos disciplinares no sistema CGU-PAD e a definição do prazo estimado para sua conclusão foram os pressupostos para o desenvolvimento de indicadores de desempenho para a atividade correccional na PRF.

Ao total, quatro indicadores foram desenvolvidos: PAD concluídos no prazo estimado; IPS concluídas no prazo estimado; relação entre servidores penalizados e absolvidos e atualização dos procedimentos disciplinares no sistema CGU-PAD.

O indicador que avaliava a quantidade de PAD concluídos no prazo estimado de 411 dias possuía uma meta de 60%, ou seja, a meta para o indicador estaria alcançada se a unidade correccional concluísse 60% dos seus PAD em até 411 dias.

No mesmo sentido, o indicador que avaliava a quantidade de IPS concluídas no prazo de 155 dias possuía uma meta de 60%, ou seja, a meta para o indicador estaria alcançada se a unidade correccional concluísse 60% das suas IPS em até 155 dias.

Já para o indicador que analisava a relação entre servidores penalizados e absolvidos, a meta proposta foi de 50%, ou seja, a meta seria alcançada se, do total de servidores julgados em PAD, 50% fossem

penalizados. É importante destacar que o objetivo do indicador e da meta não era estimular a penalização de servidores, mas exatamente o contrário.

Com a instituição da IPS pela Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020, pela CGU, a apuração dos indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar deixaram de ser apenas mínimos para serem exauridos pela IPS, cita-se:

Art. 4º A IPS será processada diretamente pela unidade de correção ou, na inexistência desta, pela unidade diretamente responsável pela atividade de correção, devendo ser adotados atos de instrução que compreendam:

I - exame inicial das informações e provas existentes no momento da ciência dos fatos pela autoridade instauradora;

II - realização de diligências, oitivas, e produção de informações necessárias para averiguar a procedência da notícia; e

III - manifestação conclusiva e fundamentada, indicando a necessidade de instauração do processo correcional acusatório ou o arquivamento da notícia (BRASIL, 2020).

Além disso, a instituição do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, pela Instrução Normativa nº 04, de 21 de fevereiro de 2020, também pela CGU, permitiu que infrações disciplinares em que a penalidade em abstrato verificada pela IPS fosse de até 30 dias poderiam ser transacionadas por meio de TAC, cita-se:

Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão celebrar, **nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo**, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.

§1º O TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos.

§ 2º Considera-se **infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias**, nos termos do artigo 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno (Brasil, 2020). (grifo nosso)

Desta forma, com a instituição da IPS e do TAC, a instauração de PAD dependia, em tese, salvo exceções previstas nas normas, da ocorrência comprovada de infração disciplinar punida com suspensão superior a 30 dias. Assim, o indicador que analisava a relação entre servidores penalizados e absolvidos buscava o incremento da eficiência

das unidades correcionais da PRF, buscando evitar que um PAD sem o lastro probatório adequado ou passível de TAC fosse instaurado. O pressuposto era que um servidor absolvido, em tese, foi submetido a uma IPS deficiente que permitiu que ele respondesse a um PAD sem elementos de prova suficientes. Em síntese, a proposta era que uma denúncia sem a comprovação de materialidade ou autoria de infração disciplinar ou com a comprovação, mas passível de TAC, sequer chegasse a se transformar em PAD, com vistas à economicidade e eficiência das atividades das unidades de corregedoria da PRF.

Por fim, o indicador que avaliava a atualização dos procedimentos disciplinares no sistema CGU-PAD tinha o objetivo de manter o nível de atualização dos procedimentos alto, a fim de que as informações geradas e o conhecimento criado a partir do banco de dados fosse o mais fiel possível à realidade. Assim, para esse indicador, a meta era de que 90% dos procedimentos disciplinares estivessem atualizados no sistema CGU-PAD em até 14 dias após o primeiro pedido de atualização realizado pela Corregedoria-Geral.

3.5. Plataforma de *Business Intelligence* para o Monitoramento das Atividades Correcionais

Com a conclusão das ações estruturais de análise, normatização, procedimentalização e atualização de dados, foi possível avançar para a transformação dessas informações em conhecimento, a partir da criação de uma plataforma de *business intelligence*, denominada no projeto como “Painel Correcional”.

O Painel Correcional foi desenvolvido na ferramenta DataStudio, do Google, pois a PRF já havia contratado o pacote Gsuite e com isso o acesso poderia se dar de forma institucional, com a utilização de usuário e senha funcional. Com o Painel Correcional, os gestores do sistema correcional da PRF passaram a ter de forma automatizada todas as informações das atividades de sua unidade de corregedoria.

O Painel Correcional possui 7 páginas de acesso: PAD, IPS, Penalidades, TAC, Indicadores, Efetivo e Orçamento. A página de PAD apresenta informações sobre instauração, julgamento e fase de todos os PAD da PRF, além da possibilidade de consulta por período, unidade de corregedoria ou processo. A página de IPS apresenta informações sobre instauração, julgamento e resultado de todas as IPS da PRF, além da possibilidade de consulta por período, unidade de corregedoria ou processo.

A página Penalidades apresenta informações sobre servidores julgados e penalidades aplicadas, com a possibilidade de consulta por período. A página TAC apresenta toda a gestão dos TAC, quantos foram celebrados, com possibilidade de consulta por período, servidor, fase do TAC e unidade de corregedoria. A página Indicadores apresenta as informações dos 4 indicadores desenvolvidos, com a possibilidade de consulta por período e unidade de corregedoria. A página Servidores apresenta as informações sobre os servidores lotados nas unidades de corregedoria, nome, telefone, lotação, e-mail, atividade principal, atividade secundária. Por fim, a página Orçamento apresenta as informações sobre os recursos orçamentários de cada unidade de corregedoria.

O Painel Correcional é uma ferramenta de gestão, monitoramento e consulta das atividades das unidades de corregedoria da PRF que permitiu que qualquer informação fosse visualizada automaticamente pelo celular funcional do gestor.

3.6. Estudo Estatístico para a Definição da Capacidade Processual das Comissões de Processo Administrativo Disciplinar na PRF

Uma das ações realizadas pelo projeto de gestão baseada em evidências da Corregedoria-Geral da PRF envolveu o dimensionamento da capacidade processual das comissões de processo administrativo disciplinar.

Esta ação foi composta por um questionário e a análise estatística dos seus resultados. O questionário foi disponibilizado aos servidores que atuavam nas unidades de corregedoria e era composto por questões que buscavam identificar o perfil do efetivo e outras que buscavam analisar a capacidade processual das comissões disciplinares.

A partir dos resultados do questionário, foi realizada a análise estatística das respostas, utilizando o método de variação interquartil (IQR). O IQR foi empregado duas vezes nos dados do questionário. Primeiro, todo o universo foi analisado, a fim de se identificar respostas discrepantes (*outliers*). Segundo, os outliers foram extraídos e a análise realizada novamente, com o fito de identificar a capacidade processual das comissões disciplinares a partir das respostas do efetivo lotado nas unidades de corregedoria. Ao final, foi proposto que a capacidade processual ideal das comissões disciplinares seria 6 processos, com carga máxima de até 8 processos. Esses parâmetros foram utilizados posteriormente para a

racionalização da distribuição processual entre as comissões disciplinares da PRF.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a implementação da gestão baseada em evidências, a Corregedoria-Geral aprimorou a tomada de decisão ante as necessidades da PRF. Outro ganho importante foi na fundamentação das decisões, pois estas deixaram de se pautar apenas na visão do gestor e passaram a ser lastreadas por conhecimento oriundo de dados estruturados.

Destaca-se também a melhoria das informações prestadas aos órgãos de controle interno e externo pela Corregedoria-Geral. Essa melhoria foi qualitativa, pois as ações permitiram que as informações tivessem maior qualidade e, acima de tudo, sua auditabilidade, pois se baseavam em banco de dados disponível para consulta. Por outro lado, mas não menos importante, a melhoria também se deu no tempo de resposta. Como as informações eram constantemente atualizadas, o tempo para responder às demandas foi reduzido consideravelmente.

Outro ganho com a implementação da gestão baseada em evidências foi a ampliação da capacidade de análise sistêmica das unidades de corregedoria da PRF, permitindo que as unidades com maiores dificuldades para executar suas atividades fossem identificadas e recebessem maior atenção do órgão central.

Registra-se que no ano de 2020 a Corregedoria-Geral da PRF foi uma das vencedoras do concurso da rede de corregedorias, promovido pela CGU, na categoria inovação.

5, REFERÊNCIAS

BEVILACQUA, Solon et al. Um estudo bibliométrico sobre gestão baseada em evidências com enfoque nas políticas públicas no Brasil. **Revista Gestão e Organizações**, v. 06, n. 01, p. 103-122, 2021.

BOTELHO, Francisco; SILVA, Carlos; CRUZ, Francisco. Epidemiologia explicada—análise de sobrevivência. **Acta Urol**, v. 26, n. 4, p. 33-38, 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007. Estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**,

Brasília, DF, 25 de julho de 2007, p. 9.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 08, de 19 de março de 2020. Regulamenta a Investigação Preliminar Sumária no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de março de 2020, p. 182.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 04, de 21 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2020, p. 155.

BRINER, Rob B.; DENYER, David; ROUSSEAU, Denise M. Evidence-based management: concept cleanup time? **Academy of management perspectives**, v. 23, n. 4, p. 19-32, 2009.

FIGUEIREDO, Américo Rodrigues. Gestão baseada em evidências. **GV EXECUTIVO**, v. 19, n. 1, p. 30-32, 2020.

FLORES CRESPO, Pedro. El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. **Revista mexicana de investigación educativa**, v. 18, n. 56, p. 265-290, 2013.

HEAD, Brian W. Three Lenses of Evidence-Based Policy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 67, n. 1, p. 1-11, 2008.

HEAD, Brian W. Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. **Policy and Society**, v. 29, n. 2, p. 77-94, 2010.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Painel Correcional**. Disponível em https://datastudio.google.com/u/0/reporting/ce06cbc1-613a-4cb8-8080-059c1bf8539a/page/p_5rk12ob6mc. Acesso em 30/10/2021.

Data de submissão: 31/10/2021

Data de aprovação: 18/10/2022