

PESQUISAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Fábio Gomes de França (Org.)

André Luiz Sá de Oliveira
Arnaldo Sobrinho Morais Neto
Ariosvaldo da Silva Diniz
Brianna Oliveira Palitó
Eduardo Felipe Silva Cunha
Fernanda Mendes Cabral
Flávia de Lima Amâncio
Francis Albert Cotta
Gerrimarque Firmino de Sousa
Henrique de Sá Ribas
Jamerson Abílio de Souza
Jean Ransley Oliveira Farias
João Allison de Brito Moura
Márcio Ely de Alcântara Pinho
Marcos Roberto Muniz da Silva
Oswaldo Barbosa de Pontes Neto
Rafael Araújo de Pontes
Ricardo Romero Diniz Rodrigues
Severino da Costa Simão
Sidnei Paiva de Freitas

ideia

Esta coletânea é um conjunto de textos sobre “pesquisas em segurança pública” realizadas por policiais e bombeiros militares, policiais federais, policiais rodoviários federais e pesquisadores da área, o que traduz o caráter interdisciplinar e interinstitucional da obra. Fruto de trabalhos realizados em um Curso de Especialização em Segurança Pública, a diversidade dos recortes teórico-metodológicos só comprova o quanto a segurança pública se mostra como um campo multifacetado e aberto para novas descobertas e problematizações.



PESQUISAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Fábio Gomes de França
Organizador

João Pessoa – Ideia – 2020

Todos os direitos do organizador. A responsabilidade sobre
Os textos e imagens são dos respectivos autores.

Conselho Editorial

Marcos Nicolau – UFPB
Roseane Feitosa – UFPB – Litoral Norte
Dermeval da Hora – Proling/UFPB
Helder Pinheiro – UFCG
Hildeberto Barbosa Filho – UFPB

Projeto gráfico (2020): Magno Nicolau

Capa: Lindibergue Lacerda Lima

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

P474 Pesquisa em segurança pública [recurso eletrônico] / Fábio Gomes de
França, organizador. – João Pessoa: Ideia, 2020.
2,55mb. Pdf.
ISBN 978-65-5608-024-6

1. Segurança pública (pesquisa) - Brasil. 2. Segurança pública - gestão.
3. Polícia Militar do Brasil. 4. França, Fábio Gomes de. I. Título.

CDU 351.75:001.891

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária Gilvanedja Mendes, CRB 15/810

ideia

EDITORA

(083) 3222-5986

www.ideiaeditora.com.br

Feito o Depósito Legal

AGRADECIMENTOS

Nenhuma obra poderia ser escrita ou organizada sem o apoio daqueles que direta ou indiretamente acabam contribuindo para que os textos ganhem vida e sejam publicamente divulgados. Trata-se sempre de um trabalho em conjunto, de uma verdadeira rede de parcerias com um objetivo em comum, que nesse caso diz respeito à construção e divulgação de conhecimentos que possam ter certa utilidade social, quer em nível de reflexão ou de aplicabilidade. Assim, estamos falando dos financiadores, facilitadores, professores, orientadores, colegas de profissão, amigos de debates sobre temas que perpassam os objetos a serem pesquisados. É nesse sentido que agradecemos ao Comandante Geral da Polícia Militar do Estado da Paraíba (PMPB), Coronel Euler de Assis Chaves, pelo apoio despendido para a realização do Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP), ofertado pelo Programa de Pós-Graduação e Pesquisa (CEPE) do Centro de Educação da PMPB, na edição 2019/2020. Ao Coronel da PMPB José Ronildo Souza da Silva, pelo empenho à frente do Centro de Educação da PM paraibana e pelo incentivo e financiamento desta obra. Aos professores do CESP Adriano de León, Luziana Ramalho, Fernanda Mendes, Glória Rabay, Tatiana Lima, Juceilton Oliveira, Arnaldo Sobrinho Morais Neto, Eduardo Scanoni do Couto, Allan Jones Silva, André Luiz de Oliveira, Carlos Cavalcante, Washington França, Janaína Letícia e Vinícius César de Santana. Aos diversos orientadores e professores das diversas bancas de defesa do curso, cuja quantidade nos impede de mencionar a todos individualmente, mas o que não diminui o nosso reconhecimento e agradecimento em conjunto. Agradecemos também a Tenente-Coronel Andréa França, da PMPB, pela condução e direção do CEPE, além do apoio constante. Ao Major Alberto, pela Coordenação do Curso, juntamente conosco, e ao Cabo Édson Bertoldo, secretário administrativo do Programa. Ainda destacamos o Major Neto e o Capitão Cassemiro pelo apoio incontestado aos projetos acadêmicos do Centro de Educação. Por fim, parabenizamos todos os alunos policiais e bombeiros militares, policiais federais, policiais rodoviários federais, policiais civis, guardas municipais, quando da participação no CESP, sem os quais trabalhos como os que aqui se encontram não ganhariam vida, nutridos pelo empenho e dedicação de todos em quererem produzir academicamente sobre os complexos assuntos que envolvem a Segurança Pública em nosso país.

O Organizador

SOBRE OS AUTORES

André Luiz Sá de Oliveira – Doutor em Saúde Pública pela FIOCRUZ - Instituto Aggeu Magalhães (IAM). Mestre em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Especialista em Auditoria e Perícia Ambiental pela Faculdade de Macapá - FAMA/IUNI e Graduado em Geoprocessamento pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Tecnologista Pleno em Saúde Pública (Geoprocessamento) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ Pernambuco). Professor do Programa de Pós-Graduação Lato Sensu da Residência Multiprofissional em Saúde Coletiva da Fiocruz, Pernambuco. Tem experiência na área de Geoprocessamento e Análise Espacial, com ênfase em Epidemiologia, Estudos Ecológicos e Saúde Pública.

Arnaldo Sobrinho Moraes Neto - Doutor em Ciências Jurídicas e mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba. Tenente-Coronel da Polícia Militar do Estado da Paraíba. Pesquisador Associado e Coordenador Executivo para o Brasil da *International Association Cybercrime Prevention* (Paris/França). É Professor de Direito da Informática e Direito Constitucional (IESP), Direito Penal e Política Criminal (FESP), Gestão de Atividades de Comando e Estado Maior, no Bacharelado em Segurança Pública da PMPB.

Ariosvaldo da Silva Diniz – Pós-Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em História pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Ciências Sociais pela universidade Federal da Paraíba. Graduado em História pela USP.

Brianna Oliveira Palitó - Especialista e bacharela em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Eduardo Felipe Silva Cunha – Especialista em Segurança Pública (Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba) e em Direito Administrativo e Gestão Pública (Faculdade Internacional da Paraíba). Bacharel em Segurança Pública (Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba) e em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Fábio Gomes de França – Pós-Doutor em Direitos Humanos, doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba. Professor de Sociologia e Criminologia do Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba. Pesquisador em áreas que abrangem a Sociologia da violência e do poder e a formação militar e policial militar e em temas relacionados à Antropologia dos militares e das Polícias Militares, Segurança Pública, Direitos humanos e Criminologia.

Fernanda Mendes Cabral - Doutora e mestra em Educação pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Psicopedagogia pela FIP/PB. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal da Paraíba. Atualmente é professora e pesquisadora na Universidade Federal da Paraíba, Centro de Educação - Campus I. Membro do Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre a Criança (NUPEC). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação Infantil, Culturas Infantis, Protagonismo Infantil, Imagem, Fotoetnografia, Cultura Visual, Arte. Processos em Ensino-aprendizagem, Ciberinfâncias e TIC. Professora visitante do Curso de Especialização em Segurança Pública do Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba com ênfase em Metodologia Científica.

Flávia de Lima Amâncio – Especialista e bacharela em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Capitã da Polícia Militar da Paraíba.

Francis Albert Cotta – Pós-Doutor em Direito Penal e Garantias Constitucionais (UNLaM). Pós-Doutor em Psicologia (UJFK). Pós-Doutor em História Social da Cultura (UFMG). Doutor e mestre em História pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor na Faculdade de Direito da Fundação Pedro Leopoldo (Minas Gerais). Major da Polícia Militar de Minas Gerais.

Gerrimarque Firmino de Sousa - Especialista e bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Henrique de Sá Ribas – Pós-graduado em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Paraná (IFPR). Especialista em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Capitão da Polícia Militar do Paraná.

Jamerson Abílio de Souza - Especialista e bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Jean Ransley Oliveira Farias - Especialista em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa. Agente de Polícia Federal – Classe Especial.

João Allison de Brito Moura – Especialista e bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Márcio Ely de Alcântara Pinho - Especialista e bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Graduado em Ciências Jurídicas pela UNICID-SP. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Marcos Roberto Muniz da Silva - Especialista e bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Oswaldo Barbosa de Pontes Neto - Especialista em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Bacharel em Segurança Pública pela PMPB e Tecnólogo em Gestão Pública pela UFPB. Major do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba.

Rafael Araújo de Pontes - Especialista e bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Capitão da Polícia Militar da Paraíba.

Ricardo Romero Diniz Rodrigues - Especialista em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Agente da Polícia Rodoviária Federal.

Severino da Costa Simão – Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande. Especialista e mestre em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual da Paraíba. Especialista em Ciências Jurídicas pela UCS. Bacharel em Direito pela UNICID. Major da Polícia Militar da Paraíba.

Sidnei Paiva de Freitas - Especialista e bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba. Especialista em Inteligência e Análise Criminal pela Academia de Polícia Civil/Universidade Estadual da Paraíba. Graduado em Ciências Jurídicas pelo UNIPÊ. Major da Polícia Militar da Paraíba.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
<i>José Ronildo Souza da Silva</i>	
ENSINO E PESQUISA NA ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: DA FORMAÇÃO DO COMBATENTE AO PESQUISADOR EM SEGURANÇA PÚBLICA	13
<i>Francis Albert Cotta</i>	
NOVO CANGAÇO?: REFLEXÕES SOBRE A LÓGICA CRIMINAL DOS ASSALTOS A BANCO NO BRASIL.....	28
<i>Rafael Araújo de Pontes</i>	
<i>Fábio Gomes de França</i>	
JUSTIÇA RESTAURATIVA E OS MILITARES ESTADUAIS: UM CAMPO DE POSSIBILIDADES.....	46
<i>Henrique de Sá Ribas</i>	
<i>Fábio Gomes de França</i>	
MULTA ADMINISTRATIVA ABERTA AMBIENTAL DE COMPETÊNCIA DO ESTADO DA PARAÍBA E OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE	62
<i>Eduardo Felipe Silva Cunha</i>	
<i>Arnaldo Sobrinho Morais Neto</i>	
“SOS CIDADÃO”: ANÁLISE DO USO DE UMA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA	74
<i>Gerrimarque Firmino de Sousa</i>	
<i>Fábio Gomes de França</i>	
SER “CHOQUEANA”: DILEMAS E CONFLITOS DE MULHERES POLICIAIS NA TROPA DE CHOQUE DA PMPB.....	87
<i>Brianna Oliveira Palitó</i>	
<i>Fábio Gomes de França</i>	
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS POLÍCIAS MILITARES: REFLEXÕES SOBRE A APLICABILIDADE DA LISTA TRÍPLICE PARA INDICAÇÃO AO CARGO DE COMANDANTE-GERAL	100
<i>Severino da Costa Simão</i>	
UNIDADE DE POLÍCIA SOLIDÁRIA DO SÃO JOSÉ: DIAGNÓSTICO SOBRE O TRABALHO REALIZADO PELA POLÍCIA MILITAR COM REFERÊNCIA À FILOSOFIA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	112
<i>João Allison de Brito Moura</i>	
<i>Fábio Gomes de França</i>	

A POLÍCIA SOLIDÁRIA E A COMUNIDADE, UMA PARCERIA POSSÍVEL?: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS..... 125

Jamerson Abílio de Souza
Fernanda Mendes Cabral

SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA: UMA ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL..... 136

Márcio Ely de Alcântara Pinho
Fábio Gomes de França

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA INTEGRADA: LEGITIMIDADE E OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI Nº 10.338/2014..... 154

Sidnei Paiva de Freitas
Fernanda Mendes Cabral

O TRABALHADOR POLICIAL MILITAR: REFLEXÕES SOBRE SAÚDE E ADOECIMENTO LABORAL ... 165

Flávia de Lima Amâncio
Fábio Gomes de França

REPERCUSSÕES DO INQUÉRITO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: DESAFIOS NO COMBATE À CRIMINALIDADE NO BRASIL 178

Jean Ransley Oliveira Farias
Ariosvaldo da Silva Diniz

O GEOPROCESSAMENTO COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE CRIMINAL NAS RODOVIAS FEDERAIS DA PARAÍBA..... 191

Ricardo Romero Diniz Rodrigues
André Luiz Sá de Oliveira

A LEI Nº 11.049/17 E AS POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS DE COMBATE À CRIMINALIDADE: UM ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA..... 203

Marcos Roberto Muniz da Silva
Fábio Gomes de França

UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DO CONHECIMENTO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DA PARAÍBA 224

Oswaldo Barbosa de Pontes Neto
Fernanda Mendes Cabral

GESTÃO DE INCIDENTES CRÍTICOS COM BOMBAS E EXPLOSIVOS..... 236

Francis Albert Cotta

APRESENTAÇÃO

A imagem em particular de um policial ou bombeiro militar para as pessoas em sociedade é a de profissionais responsáveis pela Segurança Pública em âmbito estadual. Aos policiais militares cabe o policiamento ostensivo fardado, nas ruas, na manutenção da ordem pública, enquanto os bombeiros militares desempenham atividades diversas como o combate a incêndios e situações de resgate. No conjunto, as duas categorias representam os militares estaduais, de modo que o que é de conhecimento público é o fato de que o ingresso em ambas as carreiras depende da aprovação em um concurso público, bem como, *a posteriori*, da participação em um curso de formação no qual os futuros profissionais, homens e mulheres, serão treinados através de atividades práticas e teóricas para assimilarem o conhecimento e as habilidades necessárias para exercerem seus papéis na nova profissão.

Essa aprendizagem indispensável para esses profissionais desenvolverem o que se é exigido para caracterizar a *raison d'être* da profissão policial ou bombeiro militar é norteadada pela continuidade ao longo da carreira, pois os desafios para quem policia as ruas ou coloca sua vida em risco para salvar outras vidas como o fazem os bombeiros demanda um aperfeiçoamento que acompanha as dinâmicas e mudanças que ocorrem em sociedade. Sem falar nas formas de gestão e organização administrativas que também fazem parte dessas robustas instituições, as quais também exigem que PMs e BMs que trabalham nas diversas seções burocráticas estejam atentos para acompanhar, especialmente, as influências dos processos da globalização com o avanço ininterrupto das tecnologias da informação e comunicação.

É no sentido de dar visibilidade social ao conhecimento construído por alunos policiais e bombeiros militares que estão na função de capitão e que almejam ascender à posição institucional de major que esta obra ganhou vida. Por serem organizações com características militares, as PMs e BMs exigem de seus futuros gestores, como dito, capitães que se preparam para ingressarem no quadro dos oficiais superiores, a participação em um curso de Especialização em Segurança Pública que os habilitarão a tornarem-se responsáveis por tomarem decisões estratégicas caso venham a assumir posições de comando. É um momento ímpar que os obriga, em certo sentido, a produzirem conhecimento científico colocando-os em uma situação liminar, a partir da qual, diferentemente do sofrimento comum a ritos de passagem que preparam indivíduos para uma nova vida grupal, passa a existir certo sofrimento intelectual, dito no bom sentido.

Tal exigência “ritual” pauta-se pela escolha de um objeto de pesquisa, no levantamento de hipóteses, na operacionalização de variáveis, na coleta e análise de dados, na reflexão aprofundada a partir de uma literatura adequada para temas afins, ou seja, na produção acadêmica sobre fatos, objetos e fenômenos que dizem respeito ao campo da Segurança Pública. Destacam-se nesses estudos temas voltados para as Polícias Militares, já que a maior parte dos alunos dessas Especializações que são ofertadas pelas PMs são capitães policiais militares, mas também ocorre a participação de capitães bombeiros militares, como ressaltado anteriormente, policiais federais, policiais civis, policiais rodoviários federais, guardas municipais, entre outros segmentos. Acaba que esses cursos tornam-se um verdadeiro laboratório humano de trocas de

experiência institucional, o que enriquece ainda mais o conhecimento que envolve a Segurança Pública de forma macroestrutural, especialmente no tocante às dificuldades operativas e de gestão enfrentadas por essas diversas instituições que compõem esse quadro.

Assim, esta obra objetiva exatamente dar visibilidade a um lado das instituições citadas pouco conhecido do grande público, o que demonstra que a produção acadêmica não está restrita às universidades, legitimando ainda mais o conhecimento científico como referência para a escolha de critérios plausíveis para o que podemos considerar “verdadeiro” nas relações sociais como um todo e naquelas que os homens estabelecem com objetos, discursos, ideias e outros seres não-humanos. Na verdade, trata-se de um conjunto de textos elaborados na parceria entre alunos e orientadores, além de outros de pesquisadores externos (convidados a participarem desta obra) que também são policiais militares e que abraçam a produção acadêmica como critério de resposta para as situações-problema em Segurança Pública.

Não podemos deixar de destacar que textos dessa envergadura são passos difíceis de serem executados, pois, em muitas das situações, por exemplo, no caso de PMs e BMs, estamos a falar do fruto do empenho de profissionais que por muito tempo estiveram nas ruas exercendo ou comandando o policiamento regular ou nas atividades bombeirísticas. Isso denota a tentativa de quebra de vários obstáculos, como os preconceitos construídos culturalmente no exercício dessas profissões que acabam gerando “verdades” alimentadas pelo senso comum que precisam ser descontextualizadas para serem substituídas por outras mais próximas de certa objetividade, própria do cânon científico.

Ao final, mesmo que os textos revelem a preocupação própria de nativos empenhados em quererem entender ou até melhorar a realidade de suas instituições, podemos afirmar que o resultado foi, no mínimo, interessante. Com temas variados, a obra traduz um esforço múltiplo que demonstra o quanto esses profissionais, quando de certa forma se aventuram no difícil e sério campo acadêmico, parecem enriquecer os estudos sobre a Segurança Pública em várias vertentes, o que só pode engrandecer a possibilidade de que pode sim existir certa aproximação das instituições da ordem com a sociedade, principalmente se o fim visado forem benesses sociais por meio do conhecimento e seu alcance.

José Ronildo Souza da Silva
Coronel da Polícia Militar da Paraíba
Comandante do Centro de Educação da PMPB

ENSINO E PESQUISA NA ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: DA FORMAÇÃO DO COMBATENTE AO PESQUISADOR EM SEGURANÇA PÚBLICA

Francis Albert Cotta

A ideia para este capítulo partiu do seguinte problema de pesquisa: como ocorreu o processo de constituição do ensino e da pesquisa na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e, em especial, do curso que busca capacitar os oficiais intermediários para o nível da alta gestão? Na busca de respostas delineou-se como objetivo compreender o processo histórico que culminou com a educação pós-graduada na Polícia Militar de Minas Gerais, especialmente o Curso de Especialização em Segurança Pública.

Nesta empreitada, buscou-se identificar os contextos sociais e políticos que impactaram a formação dos militares estaduais, percebendo como a concentração de conhecimentos relacionados à atividade policial e à gestão foram construídos gradativamente. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa histórica, coletando e analisando fontes tais como relatórios, regulamentos, decretos, resoluções, diretrizes, manuais, livros, artigos científicos, dissertações e teses.

O material coletado foi organizado de forma a proporcionar uma narrativa que apresentasse, de forma cronológica, o processo sócio-histórico de constituição do ensino e da pesquisa na Polícia Militar de Minas Gerais a partir da década de 1930. Durante a exposição, buscou-se fornecer a sustentação legal relacionada à criação e extinção dos setores responsáveis pela educação profissional, a fim de facilitar a identificação e localização das fontes por parte de outros pesquisadores interessados no tema. Também foram citados manuais institucionais e a produção acadêmica sobre os processos pedagógicos. A pesquisa está estruturada em três momentos. O primeiro trata da institucionalização e consolidação da “Academia do Prado Mineiro”, de sua origem como exército estadual à Instituição de Ensino Superior; o segundo, buscou entender, a partir dos órgãos institucionalizados na Corporação, a relação entre o “Ensino e Pesquisa” e os diálogos com instituições de ensino superior; no último momento da pesquisa lançou um olhar sobre o “Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Segurança Pública”, e nele verificar os ideais de aproximação com as áreas de gestão e com os ritos acadêmicos.

DO DEPARTAMENTO DE INSTRUÇÃO À ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR: ASPECTOS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

A *cellula mater* do que viria a ser a Academia de Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) é o Departamento de Instrução da Força Pública (D.I.), criado e instado no Prado Mineiro em 1934.¹ Ele destinava-se à formação, especialização e aperfeiçoamento dos militares, sendo composto pelo Instituto Propedêutico, Centro de Educação Física e Curso de Aperfeiçoamento. Além dos instrutores militares, foram contratados 11 professores civis, que possuíam as honras do posto de capitão.²

No relatório alusivo ao ano 1936, o Comandante-Geral apresentou ao Governador de Minas a situação da Força Pública.³ Nele, observa-se a organização do Departamento de Instrução (FIG. 1), então comandado pelo Coronel Edmundo Lery Santos, líder dos embates do Setor Sul da Serra da Mantiqueira durante a Revolução Constitucionalista de 1932 e tido como exemplo de militar “disciplinado e disciplinador”. A esse respeito, afirmou o Comandante Geral em seu relatório: “A disciplina da Força Pública é rigorosa. Póde-se afirmar sem receio de errar, que esta Corporação possui o melhor espírito de disciplina que se póde encontrar numa corporação armada”.⁴ Em virtude dos eventos políticos e bélicos advindos das revoluções na década de 1930 foi enviada pelo Presidente Getúlio Dorneles Vargas ao Departamento de Instrução a *Missão Instrutora Militar*, que era composta por cinco capitães do Exército Nacional, entre eles estava seu primo, o Capitão Ernesto Dorneles.

Como reflexo da formação proporcionada pelo Departamento de Instrução, em 1936 foi instituído o Serviço de Instrução nas unidades da Força Pública. Isso proporcionou a desconcentração técnica, uma vez que os instrutores e monitores, egressos do D.I., atuavam nas Escolas de Instrução, as quais teriam duração de seis meses. O D.I. continuou a ser o centro irradiador da formação e das diretrizes relativas à educação na Força Pública.

Nessas primeiras décadas o D.I. ministrava diversos cursos: 1) Curso de Educação Física para Instrutores (destinado a tenentes) e Monitores (para sargentos, cabos e soldados), com duração de um ano; 2) Curso de Formação de Sargentos (para os praças de *prét*), com duração de um ano; 3) Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (para sargentos que não possuíam nenhum curso no D.I.), com duração de um ano; 4) Curso de Formação de Oficiais (para sargentos, cabos ou soldados com o curso de formação de sargentos), com três anos de duração; 5) Curso Especial para Oficiais (categoria “A” ou “B”), para tenentes efetivos ou comissionados, duração de um ano; 6) Curso de Revisão de Oficiais, destinado aos oficiais que já realizaram o Curso Especial categoria “A”, possuía um ano de duração; 8) Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, destinado aos capitães e oficiais superiores, possuía um ano de duração. Eram condições para matrícula nos cursos: ter boa conduta civil e militar; aptidão física, verificada

¹ MINAS GERAIS. Decreto 11.251, de 3/3/1934. O processo pedagógico militar da Força Pública de Minas no período republicano se inicia em 1912 com a contratação do Capitão do Exército Suíço Roberto Drexler. Antes da criação do D.I. funcionaram a Escola de Tática, a Escola de Sargentos, o Curso de Educação Militar e o Batalhão Escola. Conforme se observa no decreto 7.712, de 16/6/1927, e decreto 9.867, de 20/2/1931. (COTTA, 2001, 2008). No ano seguinte, foi aprovado pelo Governador de Minas, o *Regulamento do Departamento de Instrução*. MINAS GERAIS. Decreto 200, de 7/8/1935. Aprova o Regulamento do Departamento de Instrução da Força Pública. Belo Horizonte, 1935. O Prado Mineiro é um local situado no bairro Calafate, em Belo Horizonte.

² De acordo com o Decreto 11.655, de 10/11/1934.

³ Relatório alusivo ao ano de 1936 apresentado ao exmo. Sr. Dr. Benedito Valadares Ribeiro. D.D. Governador do Estado de Minas Gerais pelo Cel. Alvim Alvim de Menezes. Comandante Geral da Força Pública. Belo Horizonte, 1937.

⁴ *Idem*, p. 9.

em inspeção de saúde pelo Serviço Médico do D.I.; submeter-se ao exame de admissão; ter no máximo 25 anos de idade para o curso de sargento e 30 para o curso de oficiais.⁵

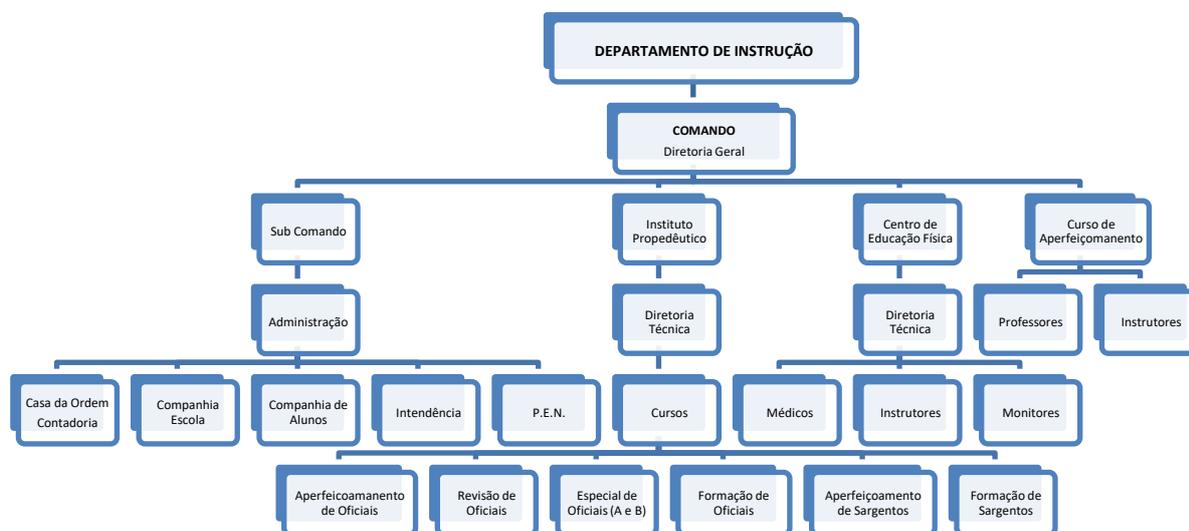


Figura 1 – Organograma do Departamento de Instrução da Força Pública de Minas Gerais. 1936.

Fontes: Relatório alusivo ao ano de 1936 ... Organização da Força Pública em 1936, p. 4-5. Esquema da Organização do Departamento de Instrução desenhado pelo 1º Sargento Homero Alves de Almeida. 1936.

O Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais era composto pelas seguintes disciplinas: Instrução Militar, História Militar, Português, Administração, Topografia, Francês e Direito. A primeira turma se formou em 1935, tendo como egressos os coronéis Alvim de Menezes (Comandante Geral) e Edmundo Leri Santos (Comandante do Departamento de Instrução), além de dois majores e 19 capitães.

Nas décadas de 1940 e 1950, com o fim da Segunda Guerra Mundial e diante das mudanças sociais no Brasil, especialmente com o advento da Constituição de 1946, o Departamento de Instrução iniciou a formação na área policial. Em 1944, Oswaldo de Carvalho Monteiro, professor civil da disciplina Instrução Policial desde 1941, publicou *Noções de Instrução Policial*. Seu manual, com 311 páginas, foi utilizado nos cursos de formação de sargentos e de oficiais da *Força Policial*, denominação utilizada na época.

Em 1949, a então Polícia Militar⁶ publicou *Lições de Instrução Policial*. Era um manual de 180 páginas com linguagem simples e direta, extremamente didático e que foi distribuído pelo Serviço de Divulgação para a tropa, para “auxiliar a instrução policial nos destacamentos” policiais localizados no interior do estado. Em sua primeira página encontra-se um desenho de um policial militar no alto de uma colina a observar uma pequena cidade mineira e a epígrafe: “A missão policial é servir a Pátria defendendo a paz, a ordem e a justiça dentro da sociedade”.⁷

Em 24 de janeiro de 1950, a equipe da Diretoria Técnica do Ensino Policial do D.I. encaminhou ao comandante daquele educandário anexo ao manual *Lições de Instrução Policial* as diretrizes para a instrução policial nos destacamentos. O documento era fruto da análise de experiências e contribuições de diversos militares que serviam nos destacamentos espalhados

⁵ Regulamento do Departamento de Instrução da Força Pública de Minas Gerais. 1935.

⁶ Nova denominação oficial, de acordo com o art. 183 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). O nome “polícias militares” aparece no art 167 da Constituição de 1934, atrelando-as como reserva do Exército.

⁷ MINAS GERAIS. Polícia Militar. *Lições de Instrução Policial*. Belo Horizonte: Serviço de Divulgação. Instrução da Tropa, 1949, p. 1.

pelo território mineiro. A comissão propôs que os destacamentos seguissem o *Programa de Instrução Policial*, a ser aplicado pelos respectivos comandantes destacados.⁸

Em 1955, ao se inaugurar o policiamento ostensivo preventivo em Belo Horizonte, criou-se uma companhia que ficou alojada no Departamento de Instrução. Para formação do policial instituiu-se o *Programa Padrão de Instrução Policial – Período de Qualificação*, com duração de oito semanas, perfazendo 336 sessões. Compunham a instrução as seguintes disciplinas e seus respectivos tempos de sessões: Policiamento (64), Ação policial (32), Organização policial (12), Polícia de Assistência (32), Armas e instrumentos de crime (11), Ataque e Defesa e Educação Física (70), Boas Maneiras (26), Conhecimento essencial de leis (18), Noções de técnica policial (16), Noções Gerais de Trânsito (14) e Instrução militar (24) (MINAS GERAIS, 1956). As instruções eram realizadas no Departamento de Instrução.

O capitão Antônio Norberto dos Santos foi responsável pela pioneira Companhia de Policiamento. Em 1961, já no posto de Major, publicou *Policiamento*, um manual de 546 páginas. Nele, apontava-se para a mudança do ensino, com previsão de 60 % dos tempos para assuntos de natureza policial. O ensino era dividido em grupamentos de cabos e soldados, subtenentes e sargentos e de oficiais. Para o grupamento de oficiais eram previstos os seguintes temas de estudo: Conhecimento Essencial de Leis, Criminologia, Investigações, Medicina Legal, Polícia Administrativa, Polícia Judiciária, Polícia Política e Social, Tática Policial, Técnica Policial e Trânsito. Também era prevista a realização de “cursos especializados: Curso de Dactiloscopista, Curso de Detetives, Curso de Fotógrafo Criminal e Curso de Perito Criminalístico” (SANTOS, 1961, p. 10).

Em meados da década de 1960, sobre a égide do governo militar, o modelo de segurança pública introduzido pelo Exército acabou com o pluralismo policial (Guarda Civil, Corpo de Fiscais de Trânsito e Polícia Rodoviária do Departamento Estadual de Trânsito), atribuindo exclusividade do policiamento ostensivo às polícias militares. Em 1967 foi criada a Inspeção-Geral das Polícias Militares, comandada por um General-de-Brigada do Exército, a ela caberia: os estudos, coleta e registro de dados bem como o assessoramento referente ao controle e coordenação.⁹ Em 1969, novo decreto-lei foi elaborado reafirmando a importância do “[...]controle da organização, da **instrução**, dos efetivos, do armamento e do material bélico das Polícias Militares; [para tanto, deveria] baixar as normas e diretrizes para a fiscalização da **instrução** das Polícias Militares”.¹⁰

Nesse contexto, em 1971, a lei que fixou as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus determinou que o ensino militar possuísse regulamentação própria.¹¹ Em decorrência, estabeleceu-se em 1973 que o ensino profissional seria ministrado pelo Departamento de Instrução, Batalhão Escola, Centro de Aperfeiçoamento Profissional e por outros órgãos de ensino da Corporação. O ensino profissional era dividido em três graus: 1) básico - cursos de soldados e cabos, e instrução da tropa; 2) intermediário - cursos de formação e aperfeiçoamento de sargentos, e cursos de especialização; e 3) superior - dividido em três

⁸ As diretrizes para a instrução policial nos destacamentos foram elaboradas pela comissão composta pelo TenCel Manoel José de Almeida, Capitão Zohyr Piedade Gavião, Capitão Afonso Barsante dos Santos, 1º Ten José Pereira da Silva e 1º Ten Jofre Lelis. Elas representam um marco no ensino profissional da Polícia Militar de Minas Gerais e são reflexos do contexto social de mudanças do pós guerra.

⁹ BRASIL. Decreto-Lei 317, de 13/03/1967. Reorganiza as Polícias e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito federal e dá outras providências. Reforçou o lugar das polícias militares como reserva do Exército

¹⁰ BRASIL. Decreto-Lei 667, de 2/7/1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Art. 21 do Cap VI. Da competência do Estado-Maior do Exército, através da Inspeção-Geral das Polícias Militares.

¹¹ BRASIL. Lei 5.692, de 11/8/1971. Fixa as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. De acordo com o art. 68 “O ensino ministrado nos estabelecimentos militares é regulado por legislação específica”.

ciclos: o primeiro, curso de formação e especialização, que capacitavam ao exercício de cargos e funções privativas de oficial subalterno e intermediário; o segundo ciclo, o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, que daria condições ao desempenho de cargos e funções próprias de Oficial-Superior; o terceiro, o Curso Superior de Polícia, que prepararia o oficial para o exercício de cargos e funções de Coronel da Polícia Militar.¹²

Em 1975, o Departamento de Instrução passou a denomina-se Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Oficiais (EsFAO). Separou-se o Ensino Superior em uma só escola e os ensinamentos básicos e intermediários ficaram sob a responsabilidade do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP).¹³ Em 1979, extinguíram-se a EsFAO e o CFAP, criando-se a Academia de Polícia Militar, composta pelo 1º Corpo de Alunos, responsável pela formação de oficiais, e 2º Corpo de Alunos, destinado à formação dos sargentos. Dessa forma, centralizou-se novamente a formação dos oficiais e praças.¹⁴

Na década de 1980 foi aprovado o *Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200)*. Ao tratar do ensino e instrução determinava que:

Art. 26. O ensino nas Polícias Militares orientar-se-á no sentido da destinação funcional de seus integrantes, por meio da formação, especialização e aperfeiçoamento técnico-profissional, com vistas, prioritariamente, à Segurança Pública.

Art. 27. O ensino e a instrução serão orientados, coordenados e controlados pelo Ministério do Exército, por intermédio do Estado-Maior do Exército, mediante a elaboração de diretrizes e outros documentos normativos.¹⁵

De acordo com Regulamento, a fiscalização e o controle do ensino e da instrução pelo Ministério do Exército seriam exercidos pelo Estado-Maior do Exército, mediante a verificação de diretrizes, planos gerais, programas e outros documentos periódicos, elaborados pelas Polícias Militares; mediante o estudo de relatórios de visitas e inspeções dos Exércitos e Comandos Militares de Área, bem como por meio de visitas e inspeções do próprio Estado-Maior do Exército, realizadas por intermédio da Inspeção-Geral das Polícias Militares. Também exerciam a fiscalização os Exércitos e Comandos Militares de Área, nas áreas de sua jurisdição, mediante visitas e inspeções, de acordo com diretrizes e normas baixadas pelo Estado-Maior do Exército; bem como as Regiões Militares e outros Grandes Comandos, nas respectivas áreas de jurisdição, por delegação dos Exércitos ou Comandos Militares de Área, mediante visitas e inspeções, de acordo com diretrizes e normas baixadas pelo Estado-Maior do Exército.

A partir de 1960 a concepção de instrução para as polícias militares foi difundida pela IGPM, que elaborou as Diretrizes Gerais de Ensino e Instrução (DGEI), que foram recepcionadas e cumpridas pelas polícias militares nas décadas subsequentes. Na PMMG, as DGEI foram desdobradas inicialmente em *Normas para o Planejamento e Conduta da Instrução (NPCI)*, posteriormente transformadas em *Normas para o Planejamento e Conduta do Ensino (NPCE)*, as quais foram editadas até 1998.¹⁶ Entre os objetivos das NPCE estava “orientar e manter a

¹² MINAS GERAIS. Lei 6.260, de 13/12/1973. Institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar de Minas Gerais.

¹³ MINAS GERAIS. Lei 6.624, de 18/7/1975. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar de Minas Gerais e dá outras providências.

¹⁴ MINAS GERAIS. Lei 7.625, de 21/12/1979. Altera dispositivos da lei nº 6.624, de 18/7/1975, que dispõe sobre a organização básica da polícia militar do estado de minas gerais e dá outras providências. Para conhecimento sobre as especificidades do ensino militar em relação à educação profissional de nível técnico na PMMG ver: SANTOS, 2000.

¹⁵ BRASIL. Decreto 88.777, de 30/9/1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).

¹⁶ Em 1998 foram substituídas pelas *Diretrizes para o Planejamento do Ensino Profissional*, e essas pelas *Diretrizes para Educação Profissional de Segurança Pública*. MINAS GERAIS. Res. 3510, de 10/11/1999.

aplicação das diretrizes preconizadas pela IGPM, para o Ensino na Polícia Militar, sendo o instrumento de que dispõe o Comando Geral para o desenvolvimento da Política Educacional”.

Em 1983 ocorreu o reconhecimento do Curso de Formação de Oficial como equivalente ao 3º Grau (atual Curso Superior de ensino) pelo Conselho Federal de Educação. Essa equiparação retroagiu aos que ingressaram no curso a partir de 1970.¹⁷ No que diz respeito ao Curso Superior de Polícia, em 1985 a Academia de Polícia realizou um convênio com a Fundação João Pinheiro para que ali se realizasse parte da formação acadêmica dos oficiais superiores.¹⁸

Em meados da década de 1990 ocorreu um vento traumático para a Instituição e que refletiu profundamente na área da educação profissional. Trata-se do Movimento ou Revolta dos Praças, ocorrido em junho de 1997. Em nível nacional, o “Movimento de Minas” gerou um efeito cascata que atingiu diversas polícias brasileiras. As rupturas provenientes dos movimentos reivindicatórios geraram crise, criando instabilidade e incertezas nos governos estaduais e federal.

Diante desse quadro, em setembro de 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).¹⁹ As ações realizadas pela SENASP, vista como fomentadora de reformas tendo por base a filosofia dos Direitos Humanos e da Polícia Comunitária, representou uma quebra da hegemonia da Inspeção Geral das Polícias Militares, especialmente em termos de controle da educação profissional (COTTA, 1998, 2018).

Os pilares das diretrizes da SENASP eram a Segurança Pública com Cidadania, o que poderia ser realizado mediante a filosofia de Direitos Humanos, e a Polícia Comunitária. O Quadro 1 aponta para a formação policial em Direitos Humanos, por meio de cursos realizados na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais nesse período. Percebe-se que o início da formação ocorre imediatamente após a criação da SENASP e de sua consequente influência sobre as polícias militares em todo Brasil.

Quadro 1 – Militares formados em Direitos Humanos na PMMG (1998-2002)

Financiador	Curso	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Fundo de Amparo ao Trabalhador	Promotor	-	300	600	698	744	2.342
	Multiplicador	-	-	-	45	31	76
Comitê Internacional da Cruz Vermelha	Promotor	-	-	-	-	-	-
	Multiplicador	20	20	18	06	44	108
Polícia Militar de Minas Gerais	Promotor	-	-	-	-	1074	1074
	Multiplicador	-	-	34	50	91	175
Total		20	320	652	799	1.984	3.775

Fonte: Moreira (2003); Cotta (2018).

Em 1998 o Comitê Internacional da Cruz Vermelha inaugurou a formação de multiplicadores (professores habilitados a ministrar os cursos de Direitos Humanos aos policiais) e nos anos seguintes o Fundo de Amparo do Trabalhador se somou ao esforço

¹⁷ BRASIL. Conselho Federal de Educação. Processo 233 e Parecer CFE 237, de 16/3/1983. As mudanças em relação ao reconhecimento do CFO iniciaram em 1953, por meio da Lei Federal 1821, de 18/3/53, que o considerou equivalente ao Curso Ginásial. Em 1957, em decorrência da Lei Federal de 3104, de 1/3/57, passou a Curso de Nível Médio. O Decreto Estadual 12.911, de 19/8/1970 exigiu a conclusão do 2º Grau de ensino para o processo seletivo de ingresso no CFO. Estudos detalhados sobre o Curso de Formação de Oficiais na Polícia Militar de Minas Gerais foram realizados por: LOPES, 2011; HAMADA, 2013; GODINHO, 2020.

¹⁸ A pós-graduação será tratada em tópico específico mais à frente.

¹⁹ BRASIL. Decreto 2.315, 4/9/1997. Dentre os departamentos da SENASP está o Departamento de Pesquisa e Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, responsável pela pesquisa e eventos de aprendizagem (BRASIL. Portaria 1821, de 13/9/2006. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Nacional de Segurança Pública).

institucional. Cícero Moreira (2013, p. 125), atuante nesse processo como gestor educacional e oficial superior da Polícia naquele momento esclarece que:

À medida que formavam promotores e multiplicadores, os conteúdos de Direitos Humanos foram inseridos nos currículos dos diversos cursos de formação de praças e oficiais, nos treinamentos, na definição dos mapeamentos de competências do perfil do profissional de segurança pública que orienta o recrutamento, a seleção e a formação dos oficiais e praças da Corporação.²⁰

Em 1999 o Curso de Formação de Soldado foi transformado em Curso Técnico em Segurança Pública, com duração de 18 meses. Nele foram inseridas disciplinas que não existiam nos currículos dos cursos anteriores (1974, 1979 e 1990), tais como: Espanhol, Inglês, Ética Policial, Informática, Telecomunicações e Sistema Informatizado de Segurança Pública, Relacionamento Interpessoal, Criminologia, Estatuto da Criança e do Adolescente e Direitos Humanos, Controle de Problemas de Drogas, Psicologia Aplicada, Sociologia Aplicada, Gerenciamento de Crises, Polícia Ostensiva Comunitária (SANTOS, 2000).

O tempo destinado à formação inicial foi ampliado consideravelmente (2.195 horas-aula) se comparado com a carga-horária dos cursos anteriores: 1974 (1.036 horas-aulas), 1979 (640 horas-aulas) e 1990 (1.400). Não mais figuravam disciplinas voltadas para uma formação eminentemente militar e para a defesa interna, instituídas sob a égide da IGPM, tais como: Ação Educativa e Instrução Contra Guerra Revolucionária; Escoltas e Guarnições; Informações e Contra-Informações; Defesa Interna, Territorial e Distúrbios Civis; Serviço em Campanha; Instrução Militar Básica e Marchas e Acampamentos.

Nesse contexto, em 2001, a Academia de Polícia Militar foi transformada em Instituto de Educação de Segurança Pública (IESP). Integravam o IESP cinco centros: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação, Centro de Ensino da Graduação, Centro de Ensino Técnico, Centro de Treinamento Policial e Centro de Administração de Ensino.²¹ Os centros, embora tivessem vínculos entre si, mantinham-se autônomos, de acordo com a modalidade de ensino ou treinamento oferecido (RIBEIRO, 2002).

O Centro de Ensino de Graduação era encarregado do planejamento, execução e avaliação da formação superior dos futuros oficiais, por meio do Curso de Formação de Oficiais e do Curso de Habilitação de Oficiais. O Centro de Ensino Técnico herdou as funções do extinto Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, proporcionando aos praças a formação e habilitação profissional para o exercício dos cargos de nível técnico da Corporação, por meio do Curso Técnico em Segurança Pública, Cursos Intensivo, Especial e de Formação de Cabos e Sargentos, além do Curso de Atualização de Sargentos. O Centro de Treinamento Policial é responsável pela educação continuada de oficiais e praças, fornecendo novas técnicas e táticas, com o objetivo de atualizar e padronizar as ações.²²

A denominação Instituto de Educação de Segurança Pública durou pouco tempo, pois em 2003 voltou a denominar-se Academia de Polícia Militar, sendo que os centros criados àquela

²⁰ Em 2000, a Polícia Militar de Minas, por meio do Conselho Editorial da Revista O Alferes, recebeu autorização do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para publicar o Manual “Para Servir e Proteger – Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança”. O manual, com 488 páginas, foi impresso em 2002, 2005 e 2006. (Ofício 115/00. CICV. Delegação Brasil. Jean-François Olivier. Brasília. 4/12/2000).

²¹ MINAS GERAIS. Polícia Militar. Resolução 3.628, de 24/10/2001.

²² O Centro de Treinamento Policial encontra-se atuante na Academia do Prado Mineiro, e possui um catálogo composto por 106 cursos. O detalhamento dos cursos pode ser visto em: MINAS GERAIS. Polícia Militar. Revolução 4810, de 1/7/2019. Institui o catálogo de cursos e treinamentos da PMMG e dá outras providências.

época foram a ela incorporados.²³ A denominação “Instituto” não seria adequada à formação de profissionais de segurança pública, restringindo-se à formação de professores (LOPES, 2011, p. 58).

Em 2005, o Curso de Formação de Oficiais tornou-se Bacharelado em Ciências Militares, área de Defesa Social (com duração de três anos), sendo a Academia credenciada e autorizada a oferecer o curso.²⁴ O Curso de Habilitação de Oficiais tornou-se o Curso Superior em Tecnologia em Gestão de Segurança Pública (com duração de um ano). Neste mesmo ano a Academia de Polícia Militar foi credenciada como Instituição de Ensino Superior.²⁵

A partir de 2010 são exigidos para ingresso no CFO o título de bacharel em Direito e aprovação em concurso público de provas e títulos realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.²⁶ Em decorrência, ocorreu nova estruturação do ensino profissional transformando o Bacharelado em Ciências Militares em Curso de Especialização em Gestão de Defesa Social, com duração de dois anos, em nível de pós-graduação *lato sensu*.²⁷ Em 2017, o curso voltou a ser Bacharelado em Ciências Militares, com duração de 3 anos.²⁸

A partir de 2012, a Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Sargentos passou a oferecer o Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública (Curso de Formação de Sargentos).²⁹ Em 2014, a Escola de Formação de Soldados passou a oferecer Curso Superior de Tecnologia em Atividades de Polícia Ostensiva (Curso de Formação de Soldados).³⁰

Dessa forma, todos os cursos da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, do acesso inicial à carreira por meio do curso de soldado, passando pelas formações do sargento e do oficial, chegando à educação continuada de oficiais intermediários e superiores, todos os cursos se encontram inseridos no sistema de educação profissional superior.

A busca por novos horizontes no campo profissional de Segurança Pública levou a Academia de Polícia Militar de Minas Gerais a transformar-se em uma Instituição de Ensino Superior, trazendo outra realidade para os cursos oferecidos para os policiais militares, os quais passaram a seguir regras específicas exigidas pelo Conselho Estadual de Educação, como requisito para manutenção do nível superior de ensino (HAMADA e COTTA, 2019).

PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Em 1985 foi criada na Academia de Polícia Militar, a Divisão de Pesquisas. Ela deveria realizar pesquisas relacionadas aos seguintes temas:

²³ MINAS GERAIS. Polícia Militar. Resolução 3726, de 3/7/2003.

²⁴ MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Educação. Parecer 862, de 26/9/2005, homologado pelo Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Estudo detalhado sobre o Bacharelado em Ciências Militares foi realizado por LOPES (2011).

²⁵ O Decreto s/n, de 29/11/2005 credenciou a Academia de Polícia Militar como Instituição de Ensino Superior. Diário Oficial de Minas Gerais. 30/11/2005. Em 2016 foi recredenciada pela Resolução 18, de 2/2/2016, da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

²⁶ “Art. 142 – (...) § 3º – Para o ingresso no Quadro de Oficiais da Polícia Militar são exigidos o título de bacharel em Direito e a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais”. Emenda 83 à Constituição do Estado de Minas Gerais. 3/8/2010 (MINAS GERAIS, 2010).

²⁷ MINAS GERAIS. Polícia Militar. Resolução 4133, de 17/3/2011.

²⁸ MINAS GERAIS. Polícia Militar. Parecer 94, de 27/2/2018, SETCS.

²⁹ MINAS GERAIS. Polícia Militar. Decreto 41, de 23/1/2012. Em 2014, o curso foi reconhecido pelo Decreto 735, de 29/12/2014, renovação de reconhecimento pela Resolução 41, de 26/11/2015, da SECTES.

³⁰ MINAS GERAIS. Polícia Militar. Decreto 508, de 29/9/2014. Decreto 77, de 31/3/2015. Decreto 278, de 10/8/2015. Resolução 43, de 24/8/2016, da SECTES.

- I – Legislação;
- II – Doutrina Policial-Militar;
- III – Organização Policial-Militar;
- IV – Estrutura funcional dos órgãos;
- V – Diretrizes Gerais e Setoriais;
- VI – Manuais Operacionais e Técnicos;
- VII – Utilização da informática em apoio às ações e operações PM nos diversos campos de atividades;
- VIII – Outros, de interesse da Corporação, mediante aprovação prévia do Comandante-Geral.³¹

A criação da Divisão de Pesquisas era justificada pela “evolução dos fenômenos da criminalidade e da violência, [que exigia] a revisão, atualização e criação de novas técnicas e táticas policiais-militares”.³² Em seus “considerandos”, o comando da Corporação focou-se em aspectos técnico-profissionais direcionados à atividade policial. Nesse esforço, considerou central que a “investigação científica das causas e conseqüências dos problemas de natureza operacional e administrativa é trabalho de laboratório, que deve ser realizado com metodologia, técnica e precisão para facilitar o diagnóstico e permitir o tratamento objetivo”.³³

Esse movimento focado na pesquisa e produção técnica das décadas de 1980 e 1990 proporcionou um ambiente favorável para a produção de manuais. Eles serviram para a educação profissional e padronização de procedimentos operacionais e administrativos para várias gerações de policiais. A qualidade técnica dos manuais proporcionou o compartilhamento com outras polícias militares no Brasil. O estudo dos manuais como fontes primárias é um exercício que possibilita verificar os interesses, o desenvolvimento técnico e tecnológico, as diretrizes e a polícia em seu tempo histórico.³⁴

Num contexto que buscava a aproximação com a Universidade, em 1985 foi realizado, por intermédio da Academia de Polícia Militar, o convênio com a Fundação João Pinheiro (FJP). Inicialmente para atender o Curso Superior de Polícia (CSP)³⁵, e, posteriormente para o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO). O CSP possuía uma carga horária de 829 h/a, sendo composto pelas seguintes disciplinas: Ciência Política, Sociologia, Economia Política, Educação Física, Metodologia Científica, Informática, Doutrina de Emprego PM/BM e Planejamento Estratégico. Completavam a formação as viagens de estudos, conferências, elaboração de trabalhos e a monografia.

Como desdobramento dessa política de formação, em 1992 surgiu o Centro de Altos Estudos (CAE), cuja finalidade era planejar, coordenar, controlar e supervisionar o ensino dos cursos de especialização, adaptação e aperfeiçoamento de oficiais. Por parte da PMMG, o comandante do CAE era responsável pelo planejamento, coordenação e execução dos cursos realizados na Fundação João Pinheiro.

Em 1998, foi criado o Centro de Estudos e Pesquisa (CEP), inserido na estrutura organizacional da Diretoria de Pessoal, aproveitando-se o potencial humano e os recursos

³¹ MINAS GERAIS. Polícia Militar. Resolução 1419, de 11/7/1985. Cria, provisoriamente, na Academia de Polícia Militar, a Divisão de Pesquisas. BGPM 128, de 11/7/1985. Belo Horizonte, 1985, p. 1911-193.

³² *Idem*, p. 1911.

³³ *Ibidem*.

³⁴ A produção sistematizada de manuais na PMMG é de 1978, por meio da Resolução 589, de 7/10/1978, que aprovou instruções provisórias para as publicações (IP-1-PM). Posteriormente, foi criada a Resolução 3425, de 18/6/1998, que dispunha sobre o Trabalho Técnico-Profissional na Corporação.

³⁵ Foi criado em 2 de julho de 1969, sendo destinado aos majores e tenentes-coronéis. O curso é condição para promoção ao posto de coronel, e busca desenvolver competências para o desempenho de funções gerenciais de nível estratégico na Instituição.

materiais da Diretoria de Promoção Social e da Divisão de Pesquisa da Academia de Polícia Militar. Ele permanecia com as mesmas atribuições da Divisão de Pesquisa.³⁶ Neste ano, o CSP tornou-se pós-graduação *lato sensu* em Gestão Estratégica de Segurança Pública, e o CAO, pós-graduação *lato sensu* em Segurança Pública, com todas as exigências acadêmicas para a obtenção do título (SILVA, 2009).

Com a transformação da Academia em Instituto de Educação de Segurança Pública, o Centro de Estudos e Pesquisa foi transformado em Centro de Pesquisa e Pós-Graduação. Suas atribuições eram: coordenar as especializações; coordenar as pós-graduações abertas aos públicos interno e externo; coordenar as bolsas de pesquisa cedidas aos pesquisadores da Instituição pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais; editar as duas revistas científicas institucionais: *O Alferes* e *Revista de Psicologia, Saúde Mental e Segurança Pública*³⁷; e coordenar o Estágio de Adaptação de Oficiais do Quadro de Saúde.

Uma novidade foi a abertura de pós-graduações *lato sensu* para civis e para os graduados e oficiais da Instituição (esses, sem atrelamento à exigência para ascensão na carreira). Os alunos das pós-graduações (civis ou militares) podem ter formação superior em qualquer área do Conhecimento. As aulas ocorrem após as 18h e são oferecidas pós-graduações em: Gestão Estratégica e Planejamento; Direitos Humanos; Polícia Comunitária; Direito Penal Militar e Processual Penal Militar; Inteligência de Segurança Pública e Cenários Prospectivos da Criminalidade; Gestão e Direito Ambiental e Gestão Estratégica de Saúde.

Em 2011 a Polícia Militar de Minas Gerais foi incluída no Programa de Capacitação de Recursos Humanos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).³⁸ Essa inclusão possibilitou a concessão de bolsas de estudo para policiais militares que estão realizando pós-graduação *strictu sensu* em programas reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Em 2016, a Academia de Polícia Militar e a Universidade do Estado de Minas Gerais apresentaram à CAPES uma proposta para autorização do Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania, que seria realizado em parceria. A proposta foi aprovada pela CAPES e, após processo seletivo de ampla concorrência, em 2019 iniciou a primeira turma, com 15 alunos. Entre eles estão quatro policiais militares. Por não atender as necessidades institucionais da PMMG o Programa teve continuidade somente com a UEMG.

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM SEGURANÇA PÚBLICA

A transformação do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (criado à época da institucionalização do Departamento de Instrução, em 1934) em Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Segurança Pública é indicativa de necessidades da Corporação, pautada nas transformações sociais e exigências constitucionais. A gestão dos processos que garantem o direito constitucional de segurança pública necessita de profissionais capacitados em termos teóricos e práticos. O “capitão-aluno”, ao se apresentar para a realização do curso, conta com uma trajetória considerável em termos de vivência de temas de segurança pública.

Os oficiais intermediários, homens e mulheres, retornam à Academia do Prado Mineiro com experiência, uma vez que atuaram em diversas modalidades do fazer policial, bem como

³⁶ De acordo com a Resolução 3407, de 17/02/1998. Em 1998 ocorreu a extinção da Diretoria de Ensino. Suas atribuições ficaram a cargo da Diretoria de Pessoal (Decreto 39.652, de 16/6/1998).

³⁷ O primeiro número da revista *O Alferes* foi publicado em 1983 e se encontra no número 75, possui periodicidade semestral, e tem como objetivo publicar e difundir artigos relacionados à Segurança Pública. Ela possui conselho editorial, sendo avaliada pelo sistema de qualidade da CAPES. A revista *Saúde Mental e Segurança Pública* tem uma periodicidade anual e tem por objetivo a interlocução entre profissionais dedicados à Saúde Mental e a Segurança Pública. Também possui conselho editorial, sendo avaliada pelo sistema de qualidade da CAPES.

³⁸ MINAS GERAIS. Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais. Deliberação 56, de 10/4/2011.

em locais com costumes diferentes, isso devido à extensão do território mineiro e à pluralidade cultural das comunidades. Todos agregam em suas carreiras mais de 10 anos de experiência na função de liderança e na tomada de decisões. Anos esses vividos em meio às exigências internas e externas à Corporação.

Para além dos dispositivos legais e das consequentes responsabilizações decorrentes da atividade policial cotidiana, que é acompanhada por operadores do Direito, tais como promotores, delegados, juízes e advogados, além de cidadãos e de agentes da mídia; existe o arcabouço normativo militar de controle da conduta do policial, entre eles: o Código Penal Militar; Código Processual Penal Militar; regulamentos e regimentos específicos (Regulamento de Continências, Honras Sinais de Respeito e Cerimonial Militar, Regulamento da Academia de Polícia Militar, entre outros); o Código de Ética e Disciplina dos Militares, e as Avaliações Anuais de Desempenho e de Produtividade.

Os “capitães-alunos” levam consigo de volta à Academia saberes e experiências operacionais e administrativas, adquiridas como presidentes de inquéritos policiais militares, sindicantes, membros de comissões, professores, comandantes de frações destacadas, mobilizadores sociais no campo da segurança pública, especialistas em resolução de situações críticas, negociadores e mediadores de conflitos sociais, e outros encargos afins. Experienciaram situações desafiadoras que lhes possibilitaram construir possibilidades para resolução de casos concretos.

Alguns retornam com uma formação acadêmica mais aprimorada em virtude da realização de outras graduações e de pós-graduações, inclusive em nível de mestrado e doutorado. Para alguns, o curso é percebido como uma etapa a ser vencida em sua carreira, uma vez que sua aprovação é *conditio sine qua non* para a promoção aos postos de major e tenente-coronel, para outros, um momento de atualizar-se, e mesmo sair de uma rotina muitas vezes estressante, característica do trabalho policial e de todas as responsabilidades de oficial. Durante praticamente um ano os “capitães-alunos” se dedicarão ao curso, contudo sem perder o contato com suas Unidades policiais de origem.

O Quadro 2 foi confeccionado a partir dos componentes curriculares do curso de 2020 separando-os em quatro dimensões com o objetivo de verificar as competências que se busca oferecer ao capitão-aluno.

Quadro 2–Dimensões dos componentes curriculares e carga horária do Curso de Especialização em Segurança Pública – 2020

Área de Gestão		Saberes Institucionais Específicos	
1) Gestão Pública Contemporânea	24	10) Ética e Deontologia Policial Militar	24
2) Gestão do Conhecimento	24	11) Processo de Comando e Direção	24
3) Gestão por Processos	24	12) Comunicação Organizacional	24
4) Gestão de Pessoas	24	13) Gestão de Operações Policiais	24
5) Gestão de Projetos	24	Total	96 h/a
6) Gestão Orçamentária e Financeira	24	Políticas Públicas, Segurança Pública e Cidadania	
7) Gestão da Qualidade	24	14) Políticas Públicas e Segurança Pública	24
8) Gestão Logística	24	15) Tópicos Contemporâneos em Segurança Pública	36
9) Gestão Estratégica	24	16) Observatório de Segurança Pública	24
Total	216 h/a	Total	84 h/a
Produção Acadêmica do Conhecimento Científico – Temas profissionais da área policial			
17) Metodologia de Pesquisa		36	
18) Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)		18	
Total		54 h/a	
Carga Horária Total		450 h/a	

Fonte: Produzido pelo autor a partir de MINAS GERAIS, 2019a, 2019 b, 2020.

Da análise do Quadro 2 depreende-se que a maior concentração do curso está na área de gestão, que corresponde a 48% dos tempos; em seguida se encontra a dimensão de saberes institucionais específicos (21%); em terceiro, os temas relacionados às políticas públicas e segurança pública (19%); e, por último, os tempos destinados a pensar e produzir conhecimento científico, com foco nos temas policiais (12 %). É possível inferir que o curso busca proporcionar aos seus egressos competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) para a realização da gestão em segurança pública.

Como coroamento do processo de ensino-aprendizagem, o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é uma atividade curricular obrigatória. De acordo com a *Instrução de Educação de Polícia Militar 002/2019*, aprovada pelo Conselho Superior da Academia de Polícia Militar, são objetivos do TCC:

- I - desenvolver a capacidade de aplicação dos conceitos e teorias adquiridas durante o curso, de forma integrada;
- II - despertar o interesse pela pesquisa como meio para a resolução de problemas;
- III - estimular a construção do conhecimento coletivo;
- IV - estimular a interdisciplinaridade;
- V - estimular o espírito crítico e reflexivo do discente em relação ao meio social onde está inserido;
- VI - estimular a formação continuada;
- VII - fortalecer o tripé ensino, pesquisa e extensão, por meio da iniciação científica como ferramenta para estimular a capacidade criativa do discente, buscar respostas para os eventos do cotidiano e devolver o resultado à comunidade.³⁹

A norma estabelece que a definição dos temas poderá ser procedida pelo Comando-Geral em ato a ser publicado em Boletim Geral. Ela também trata, detalhadamente, sobre a designação de orientador (com posto superior ao orientando e possuir o referido curso); o número mínimo de contatos de orientação; as dinâmicas do ato de depósito final da monografia; a constituição da banca de avaliação, que deverá ser de posto superior e também possuir o curso pretendido; da apresentação pública e dos critérios para a avaliação.⁴⁰

CONCLUSÕES

A história da sistematização e transformação da educação profissional da Instituição Militar Mineira no período republicano completou mais de um século de existência. O solo do Prado Mineiro assistiu a fundação do Departamento de Instrução, que passou à Escola de Formação de Oficiais, transformando-se em Academia de Polícia, e dessa para Instituto de Educação de Segurança Pública, retornando novamente à Academia de Polícia Militar.

Gerações de militares mineiros construíram suas identidades em meio a ritos, cerimônias, exercícios, saberes e práticas impregnadas de simbolismo e representações. Dessa forma, a educação profissional é filha de seu tempo. Tempos do humano, marcados por subjetividades e percepções que construíram e direcionaram eventos e processos educativos. Paradoxalmente, desejos, angústias, traumas, temores e incertezas se misturaram a virtudes e ideais que possibilitaram a construção coletiva de uma Academia viva e em constante mudança.

³⁹ MINAS GERAIS. Polícia Militar. *Instrução de Educação de Polícia Militar nº 002/2019*. Regula procedimentos e critérios para a elaboração e a avaliação de TCC na Academia de Polícia Militar, bem como os procedimentos para autorização e desenvolvimento de pesquisas científicas no âmbito da PMMG e dá outras providências. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2019a.

⁴⁰ *Idem*.

Mas, como instituição pública, foi instrumentalizada de acordo com as intencionalidades e formalizações normativas que emergiram dos embates políticos e sociais.

A década de 1980 trouxe consigo a valorização da pesquisa e da pós-graduação, e despertou na Academia de Polícia Militar a necessidade de aproximar-se da Fundação João Pinheiro (instituição do poder executivo estadual fundada em 1969, considerada uma referência na pesquisa e ensino de Administração Pública em Minas Gerais). Nas décadas seguintes, as áreas de pesquisa se consolidaram com a criação de pós-graduações e inserção de seus cursos de oficiais no sistema de ensino superior, o que também foi estendido aos cursos de formação dos praças. A expertise dos profissionais da Instituição foi levada para as pós-graduações abertas ao público externo, sendo o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação seu catalisador e anfitrião. Esforços foram desenvolvidos para a construção do seu Mestrado em Segurança Pública em parceria com a Universidade do Estado de Minas Gerais, sendo este aprovado, mas uma vez que não contemplava as necessidades institucionais naquele momento, foi abandonado. Entretanto, as sementes foram lançadas e caíram em terreno fértil.

Pela análise do Curso de Especialização em Segurança Pública, percebe-se que há uma concentração na área de gestão, pois das 18 disciplinas que compõe o curso, 10 são de gestão. Os egressos do curso, após suas promoções potencializarão seus papéis de gestores. Dessa forma, o curso poderia ser denominado *Especialização em Gestão de Segurança Pública*, uma vez que se destina aos futuros majores e tenentes-coronéis, responsáveis pela gestão da Corporação. Ao assumirem a alta gestão da Corporação, tendo como foco a progressão da carreira e o desenvolvimento de competências necessárias, realizariam, na sequência, o *Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública*.

Outro aspecto importante que se apresenta diante da abertura da Academia de Polícia Militar para as exigências acadêmicas é discutir a possibilidade de transformar o Trabalho de Conclusão de Curso, da atual monografia, para a modalidade de artigo acadêmico original, que seria submetido e publicado em revista científica avaliada pela CAPES. Isso se justifica pelo fato de que quando da conclusão do Curso de Bacharelado em Ciências Militares, o egresso apresenta uma monografia; já na especialização, seria o momento para uma produção intelectual mais sintética, objetiva e verticalizada, fruto da experiência e do amadurecimento profissional do “capitão-aluno”.

A natureza profissional da Pós-Graduação em Segurança Pública, as experiências e os conhecimentos agregados pelos “capitães-alunos”, bem como as “condições de produção”, especialmente àquelas ligadas à disponibilidade de tempo e a continuidade das atividades laborais, se apresentam como argumentos plausíveis para a modalidade de artigo acadêmico original e bem estruturado, que ao ser publicado em revista científica, preferencialmente disponível na Internet (como é o caso da *O Alferes* e suas congêneres), atingiria de maneira mais célere a comunidade de pesquisadores, os responsáveis pelas políticas públicas e os profissionais de segurança pública.

Tais publicações, juntamente com o desenvolvimento de outras ações pontuais, colocariam o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar num bom caminho para a construção do Mestrado Profissional em Segurança Pública, que atendesse as necessidades do mundo do trabalho policial. Uma vez que, de acordo com a CAPES, o mestrado profissional se constitui numa modalidade de pós-graduação *stricto sensu* com o objetivo de “capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho”.⁴¹

⁴¹ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 389, de 23/3/2017. Dispõe sobre o Mestrado e Doutorado Profissional no âmbito da Pós-Graduação *stricto sensu*. Diário Oficial da União Nº 58, de 24/3/2017, p. 61.

As transformações, inovações e, sobretudo, a plasticidade da educação profissional da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais proporcionaram as mudanças na formação e educação continuada, de Departamento de Instrução do Exército Estadual de Minas Gerais à Instituição de Ensino Superior, com concentração na educação profissional de Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

- COTTA, Francis Albert. **Uma atípica cerimônia militar**: o movimento reivindicatório dos Praças da PMMG em junho de 1997. Orientador: José Murilo de Carvalho. Monografia (Especialização em História do Brasil Contemporâneo). Centro Universitário de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1998.
- _____. Reflexões iniciais sobre as contribuições do Corpo Escola e Escola de Sargentos para o processo pedagógico policial-militar (1912-1931). **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 16, n. 56, p. 25-66, jan./jun. 2001.
- _____. A polícia mineira nas ruas: policiamento preventivo na década de 1950. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 61, n.22, p. 11-42, jan./jun. 2007.
- _____. Bases históricas da educação de polícia militar. In: **Painel Educação na Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, 2008.
- _____. O processo pedagógico na Força Pública de Minas. In: COTTA, Francis Albert. **Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014, p.128-145.
- _____. A emergência do “Militar de Novo Tipo”: um estudo na Polícia Militar de Minas Gerais. In: RODRIGUES, Fernando da Silva; ARIAS NETO, José Miguel (Orgs.). **História Militar**. Entre o debate local e o nacional. Jundiá: Paco, 2018, p. 175-196.
- _____. A formação do soldado mineiro: inclusão social e educação profissional na Força Pública (1912-1946). **X Congresso de Pesquisa em História da Educação de Minas Gerais**. Diamantina: Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri, 2019.
- HAMADA, Hélio Hiroshi; COTTA, Francis Albert. Contextos e reflexões sobre a educação profissional da Polícia Militar de Minas Gerais. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 29, n.74, p. 10-37, jan./jun. 2019.
- HAMADA, Hélio Hiroshi. **Ensino Profissional na Polícia Militar de Minas Gerais**: análise do efeito-professor no Curso Técnico em Segurança Pública. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.
- _____. As transformações no sistema de ensino da Polícia Militar de Minas Gerais: um estudo histórico dos modelos de formação profissional. **Paidéia**. Universidade FUMEC, Belo Horizonte. Ano 10, n. 14, p. 139-167, jan./jun. 2013.
- LOPES, Paola Bonanato. **Curso de Bacharelado em Ciências Militares**: reconstrução do percurso-sócio-histórico sócio-histórico, análise da concepção pedagógica e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Lições de Instrução Policial**. Belo Horizonte: Serviço de Divulgação. Instrução da Tropa, 1949.
- _____. **Diretriz para a instrução policial nos destacamentos**. Belo Horizonte: Departamento de Instrução. 1950.
- _____. **Programa Padrão de Instrução Policial**. Belo Horizonte: Companhia de Policiamento, 1956.
- _____. **A Instrução na Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Comando Geral, 1984.
- _____. **Projeto e Planejamento do Curso Técnico em Segurança Pública**. Belo Horizonte: Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, 1999.

_____. **Instrução de Educação de Polícia Militar nº 002/2019.** Regula procedimentos e critérios para a elaboração e a avaliação de TCC na Academia de Polícia Militar, bem como os procedimentos para autorização e desenvolvimento de pesquisas científicas no âmbito da PMMG e dá outras providências. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2019a.

_____. **Catálogo de Cursos e Treinamentos da PMMG.** Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar - Divisão de Ensino, 2019b.

_____. **Projeto Pedagógico do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Segurança Pública.** Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação, 2020.

MONTEIRO, Oswaldo de Carvalho. **Noções de Instrução Policial.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1944.

MOREIRA, Cícero Nunes. **Impacto do treinamento de Direitos Humanos no cotidiano dos policiais militares.** Monografia (Especialização em Segurança Pública e Criminalidade) – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. **De Soldado de Cristo a Promotor de Direitos Humanos: história, religião e cultura na Polícia Militar de Minas Gerais (1950-2004).** Dissertação (Mestrado em Ciências da Religião) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2013.

PEREIRA, Eduardo Godinho. **A profissionalização de homens e mulheres na Polícia Militar Mineira segundo a perspectiva de gênero.** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.

RIBEIRO, Ricardo Santos *et al.* A reforma da educação de segurança pública na PMMG. **O Alferes:** Belo Horizonte, v. 17, n. 54, p. 43-66, jul/dez. 2002.

SANTOS, Antonio Norberto. **Policimento.** Manual de Instrução Policial Básica aprovado pelo Comando Geral da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Santa Maria, 1961.

SANTOS, Marcos Antônio. **A formação básica do policial militar de Minas Gerais: as especificidades do ensino militar em relação à educação profissional de nível técnico.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2000.

SILVA, Sérgio Luiz Félix. **A parceria entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro: uma busca de legitimidade em ambientes altamente institucionalizados?** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

NOVO CANGAÇO?: REFLEXÕES SOBRE A LÓGICA CRIMINAL DOS ASSALTOS¹ A BANCO NO BRASIL

*Rafael Araújo de Pontes
Fábio Gomes de França*

O fenômeno do novo cangaço no Brasil tornou-se popularmente conhecido devido ao papel exercido pela mídia² ao divulgar ações criminosas de bandos armados³ que operam especificamente contra instituições financeiras assaltando agências bancárias e carros-fortes. No mundo acadêmico, trata-se de tema pouco explorado, mas as primeiras pesquisas realizadas sobre o novo cangaço (ALMEIDA, 2016; COSTA, 2016; MORAIS, 2016; SODRÉ, 2018) têm utilizado o termo como um conceito por si mesmo explicável e operacionalizável, digamos assim, simplesmente pela descrição das formas de atuação direta dos bandos armados praticantes dessa modalidade criminosa.

¹ Utilizamos no título deste texto a palavra assalto de modo generalista porque ela traduz ao mesmo tempo tanto os roubos quanto os furtos. Destacamos essa informação porque, segundo o Código Penal brasileiro, roubo e furto são crimes distintos, de modo que o primeiro envolve subtrair coisa móvel alheia para si ou para outrem usando de ameaça ou violência, enquanto o segundo envolve subtrair apenas coisa móvel alheia, ou seja, sem ameaça ou violência à vítima, inclusive sem o conhecimento dessa última. Nesse caso, a palavra assalto baseia-se no conhecimento popular e traduz não apenas o ato de agir deliberadamente de forma súbita, mas também roubar ou furtar pessoas ou patrimônios. Aquino (2010, p. 75, grifos da autora) também nos ajuda a esclarecer o uso do termo assalto para fins de compreensão neste texto ao nos dizer que “o uso corrente do substantivo “assalto” designa variadas e diversas situações, em que bens e valores são subtraídos por meio de investidas súbitas e violentas. Em geral, o que o senso comum caracteriza como *assalto* é juridicamente classificado como *roubo*, crime referido no artigo 167 (sic) do Código Penal Brasileiro, definido como subtração de um bem por meio de ameaça do uso de violência. Todavia, quando se trata de instituições como as que integram o Sistema Financeiro Nacional (SFN), que concentram elevadas quantias líquidas, essas ocorrências envolvem uma gama operações extremamente complexa, nem sempre configuram ataques repentinos e podem corresponder a outras modalidades de crime além do roubo, demandando, assim, uma categoria que, para além do jurídico, deixe clara sua peculiaridade como objeto para as ciências sociais”. Ver também Código Penal Brasileiro art. 155 (furto) e 157 (roubo).

² Em 2017, uma Rede de televisão aberta brasileira exibiu uma série de reportagens sobre o novo cangaço mostrando como os indivíduos que participam dos bandos armados atuam ao mesmo tempo em que destaca o papel das instituições policiais no combate a esse tipo de criminalidade. Ver em: “Especial Novo Cangaço” (17/04/2017). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TDPtG3QA11g>>.

³ Mesmo que a Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013, tenha alterado a redação do art. 288 do Código Penal deixando de utilizar o termo quadrilha ou bando para utilizar associação criminosa, ainda assim, o nosso argumento indica que a nomenclatura no campo jurídico não se coaduna diretamente com o uso no campo acadêmico, visto que, a ideia de “conexão parcial”, para se referir às formas de interação dos assaltantes a banco, como será mostrado ao longo deste capítulo, demonstra que, quanto ao *modus operandi* os assaltantes estão mais próximos de bandos armados (dada a conjuntura de não permanência ao longo do tempo de formas de interação) vindo apenas a se caracterizarem como organizações criminosas para fins jurídicos no que tange a apurações infracionais. Ver Código Penal em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>.

Percebemos que os incipientes trabalhos sobre o novo cangaço têm partido de uma comparação direta com o fenômeno do cangaço ocorrido no Brasil, especialmente entre o final do século XIX e início do século XX, com destaque para o banditismo desenvolvido pelo bando de Lampião. A comparação central entre os dois tipos de criminalidade baseia-se no fato de que ambos os grupos de criminosos atuam em cidades interioranas, mobilizando o medo dos residentes locais. Dada a participação de muitos indivíduos atuantes tanto no cangaço como no novo cangaço, essa condição possibilita a vitimização de toda uma cidade que se torna refém da ação criminosa do grupo de assaltantes que, tanto no caso do cangaço como do novo cangaço agem através do uso de armas de fogo. Certo que com o avanço tecnológico, atualmente, os bandos armados têm a seu favor um poder de fogo certamente que em muito supera os cangaceiros nordestinos de outrora, mas a questão em análise é o *modus operandi* e as formas de organização grupais, bem como, os elementos culturais, tecnológicos e formas de sociabilidade presentes entre os indivíduos que atuam nessa modalidade criminosa.

Logo, a simples comparação direta entre cangaço e novo cangaço seria suficiente para caracterizarmos o último enquanto um tipo ideal (WEBER, 2003) capaz de dar conta da compreensão de um fenômeno complexo que envolve dimensões objetivas (uso de armamentos e equipamentos para o assalto, transporte para fuga, locais de preparação para o assalto, dinheiro para investir no aparato logístico, entre outros), assim como, subjetivas (a relação de confiança entre os participantes do grupo, o papel de liderança assumido pela presença ou não de um líder ou chefe, as formas de aproximação e contato para ingressar no grupo, o medo sentido antes, durante e depois das operações criminosas)? Por isso que pretendemos neste capítulo, como um exercício de reflexão sobre o fenômeno, apontar certas incongruências quanto ao uso do termo “novo cangaço” enquanto um tipo ideal que visa traduzir certa realidade criminal. *A priori*, acreditamos que o termo está sendo usado de forma inadequada nas discussões acadêmicas nascentes.

Inicialmente, descreveremos características do cangaço nordestino e do novo cangaço correlacionando-os de modo a destacarmos ao mesmo tempo similitudes e distanciamentos. Por fim, enfatizaremos como o novo cangaço trata-se de fenômeno ainda a ser melhor explorado por pesquisadores em áreas como a Sociologia e a Criminologia, o que nos coloca em um debate epistemológico no campo da Sociologia do conhecimento sobre a vulgarização de termos suscitados pela mídia no mundo acadêmico pela facilidade do uso que se faz deles no plano compreensivo-explicativo. Além disso, chegamos à constatação de que o fenômeno dos assaltos a instituições financeiras implicam em uma “criminalidade sistêmica complexa” que demanda um olhar multifacetado sobre os bandos armados que a praticam.

A LÓGICA OPERATIVA DO CANGAÇO

Em seu estudo sobre o banditismo social Hobsbawm (2015) conclui que foi a partir da concentração do poder do uso da força por parte do Estado moderno, que passou a controlar de forma geral um determinado território, que o banditismo em suas características rurais, epidêmicas ou endêmicas, foi eliminado. No entanto, o mesmo autor arrisca uma predição, ao nos dizer que “no fim do século XX parece que essa situação (o monopólio do Estado no uso considerado legítimo da força física) talvez esteja para terminar, e as consequências dessa regressão do poder do Estado ainda não podem ser previstas” (HOBBSAWM, 2015, p. 29).⁴

⁴ Um bom exemplo no Brasil dessa predição pode ser constatado pela ascensão e poder alcançados pelas organizações criminosas como o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo. Ver Manso e Dias (2018).

É a partir da previsão exposta por Hobsbawm (2015) que passamos a mapear e tentar melhor compreender um tipo de criminalidade que nos últimos anos vem desafiando o poder do Estado no Brasil. Esse fenômeno, em certo sentido, tem ganhado fôlego, e mesmo que apresente características que o façam ter surgido no Nordeste brasileiro, ainda assim, hoje em dia podem ser encontradas situações similares, no que concerne ao *modus operandi* dos infratores, em todo o território nacional. De forma mais clara, o tipo de criminalidade que estamos falando inicialmente apresentou-se de forma endêmica surgindo, provavelmente, em meados de 1980 em Caraúbas (Rio Grande do Norte), e anos mais tarde se instalou no vale do rio São Francisco, em meio ao sertão de Pernambuco. No jargão popular, especialmente a partir da veiculação da mídia, a criminalidade baseada nos assaltos a agências bancárias e carros-fortes passou a ser chamada de “novo cangaço”, em uma nítida referência ao cangaço, que se iniciou no Nordeste e teve maior relevância no final do século XIX e início do século XX, tendo como seu principal representante Virgulino Ferreira da Silva, popularmente conhecido como Lampião.

Esse ‘cangaço moderno’ ganhou destaque midiático pela forma de atuação dos indivíduos que o cometem e hoje representa um grande desafio para a Segurança Pública. Inicialmente no Nordeste e atualmente em todo o país e América do Sul, a característica principal dos bandos armados conhecidos por novos cangaceiros é assaltar agências bancárias em pequenas cidades interioranas, o que constitui uma das mais rápidas formas de capitalização do crime organizado. Entender o funcionamento dessa modalidade dinâmica, ágil, bem estruturada logística e financeiramente é fundamental para um enfrentamento, principalmente nas suas consequências e interligações com outros crimes.

Em 2017, por exemplo, tivemos 2.475 assaltos a banco no país, segundo a pesquisa nacional de ataques a banco realizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Segurança Privada (CONTRASP).⁵ A mesma pesquisa também aponta que São Paulo lidera o ranking no país apresentando 430 ataques, seguido de Minas gerais com 423 e Rio Grande do Sul com 183. Na região Nordeste, Pernambuco aparece em primeiro lugar no número de registros com 156 casos. Esse elevado índice enseja a busca por um melhor entendimento do fenômeno de ataques a instituições financeiras em nosso país e, se uma de nossas hipóteses neste trabalho diz respeito ao uso inadequado do termo novo cangaço na área acadêmica, como podemos primeiramente caracterizar o velho cangaço para podermos compreender o rótulo de novo cangaço?

O cangaço no Brasil divide opiniões e suscita polêmicas. Ele sempre despertou um sentimento maniqueísta naqueles que o estudam, seja por parte de historiadores ou mesmo pelas pessoas que vivenciaram ou ouviram suas histórias. Por um lado os cangaceiros, como ficaram conhecidos os participantes do cangaço, seriam bons e justos, pois ajudavam pessoas na luta por melhores condições de vida ao combater as desigualdades sociais no campo. Em contrapartida, revela-se o contraste frente aos relatos históricos de crimes e barbáries contra a própria população camponesa e interiorana pauperizada. Hobsbawm (2015, p. 87) nos esclarece sobre o último fato ao analisar a literatura de cordel sobre o cangaço e asseverar que Lampião pode ser considerado um herói para boa parte dos nordestinos, mas um herói ambíguo:

Nenhum ato de tirar dos ricos para dar aos pobres, nenhuma dispensação de justiça. Registra batalhas, ferimentos, ataques a cidades, sequestros, assaltos a ricos, combates com os soldados, aventuras com mulheres, episódios de fome e de sede, mas nada que

⁵ Ver em: “Brasil tem aumento no número de ataques às instituições financeiras, revela Pesquisa Nacional da CONTRASP” (2018).

lembra os Robin Hoods. Pelo contrário, registra “horrores”: Lampião assassinou um prisioneiro, embora sua mulher tivesse pagado o resgate pedido; massacrou trabalhadores; torturou uma velha que o amaldiçoara (sem saber de quem se tratava) fazendo-a dançar com um pé de mandacaru até morrer; matou sadicamente um de seus homens, que o ofendera, obrigando-o a comer um quilo de sal. Causar terror e ser impiedoso é um atributo mais importante para esse bandido do que ser amigo dos pobres.

Em meio à violência empreendida pelos cangaceiros, que não se resumia ao bando de Lampião, podemos dizer que o cangaço era um tipo de banditismo rural que teve seu auge no Nordeste brasileiro entre 1900 e 1940. Seus integrantes inicialmente mobilizavam-se com o argumento da vingança de parentes mortos em contendas interfamiliares, ou para protegerem-se da polícia ou de inimigos, mas acabavam fazendo do banditismo um meio de sobrevivência que se alimentava do roubo, saques, extorsão, sempre seguidos de violência (PERICÁS, 2017). Todavia, “o conceito relaciona-se ao mesmo tempo aos apetrechos do bandoleiro e a seu meio de vida, principalmente nas áreas do interior nordestino” (PERICÁS, 2010, p. 17).

Na primeira metade do século XIX, o banditismo, como um tipo de criminalidade, transita da região litorânea para o sertão, conquistando notoriedade nesta última região ao tempo em que, no litoral, as ações reduzem significativamente (MELLO, 2011). Diversos fatores característicos ao sertão contribuíram para o deslocamento da criminalidade: o isolamento geográfico; a carência estatal; ausência da Justiça; as grandes secas, em especial as de 1877 e 1915, que potencializaram os problemas da região; a transição econômica dos engenhos para latifúndios e as disputas territoriais pelos latifundiários, o que acabou por criar um ambiente de mandonismo local dos coronéis⁶, de mortes e injustiças sociais (NÓBREGA, 2015).

Nesse período, a população sertaneja convivia em condições semelhantes ao modo de produção do período feudal e dependia da terra para sobreviver. O controle físico das coisas pelo Estado, o monopólio da terra e o trabalho servil mantiveram o perfil pobre da região. O Estado, sem capacidade operativa, fomentava o coronelismo e dele fazia uso para o controle de áreas e fins eleitorais, resultando na política do “voto de cabresto”.⁷ Os assassinatos de pessoas que se opunham aos interesses do latifundiário e a exploração sexual de mulheres são exemplos da desonra cometida contra a população. Estava criado o adequado espaço para o banditismo.

Assevera Lopes (apud MELLO, 2011) que a honra do homem sertanejo tem valor maior que o próprio bem jurídico da vida. Uma afronta gerava um desagravo que se não corrigido, demonstrava fraqueza, fato inadmissível pelo rígido controle social informal, feito pela igreja, a família, a escola (CASTRO, 2005). É pela honra atingida e pelo sentimento de vingança, aliado ao contexto social de um ambiente de dificuldades naturais, que a população sertaneja passa a defender seus interesses e buscar seus direitos por uma vida melhor. Tinha início o cangaço brasileiro. Como já destacado, três formas davam ingresso ao cangaço: a vingança, o refúgio da

⁶ O Coronelismo iniciou-se na Regência (1831-1842) com a deposição de D. Pedro I. O governo vendeu os postos militares da Guarda Nacional. Era a marca de um homem, o Coronel, de inúmeras posses e que ditava as regras locais. Segundo Gualberto (1995), os Coronéis, que eram grandes latifundiários, acumulavam poder ao exercerem, ao mesmo tempo, a chefia de milícias, da política local e como membro de uma burocracia não profissionalizada. Como Oficiais da Guarda Nacional e como principais articuladores da política do “favor” hierarquizaram e subordinaram especialmente a população do campo, passando a ditar as regras dos processos eleitorais vigentes à época, pois, os Oficiais da Guarda Nacional acabavam sendo eleitos para os cargos mais importantes. Esse contexto político, na verdade, tornava-se um atributo da relação dos latifundiários com a estrutura imperial brasileira, como forma de manter o controle não só sobre o processo eleitoral, mas sobre toda a vida social.

⁷ Voto de cabresto “era um sistema representativo onde os eleitores rurais trocavam seus votos com o coronel. Em troca ganhava pequenos favores. Nesses casos, os chefes locais controlavam milhares de votos, negociando-os por lotes. Elegiam vereadores, prefeitos, deputados, senadores, governadores” (GUALBERTO, 1995, p. 70).

segregação social ou a escolha como “estilo de vida” (MELLO, 2011). As formas de ingresso faziam do cangaço um movimento heterogêneo, cujas diferenças se acentuaram ao longo do tempo. Destacamos três importantes nomes do cangaço em diferentes fases desse cenário anômico: “Antônio Silvino” (“Rifle de ouro” - 1896/1914), Sebastião Pereira (“Sinhô Pereira – 1916/1920) e o mais conhecido, Virgulino Ferreira da Silva (Lampião - 1920/1938). De todo modo, um ponto chave para compreendermos o cangaço é levarmos em consideração “elementos conjunturais e estruturais que dão ao fenômeno características culturais muito particulares, como a indumentária, a linguagem, as táticas de guerrilha, as relações com as mulheres, com os sertanejos, com os fazendeiros e com a polícia” (PERICÁS, 2010, p. 18).

A anomia do sertão da época e o envolvimento da população na luta contra a opressão do Estado e latifundiários nos remonta à teoria criminológica do banditismo social de Eric Hobsbawm. O banditismo social retrata um fenômeno mundial a partir do qual é possível pontuarmos pressupostos e características peculiares que diferenciam um “bandido social” de um “convencional”. O fato dos cangaceiros carregarem as mesmas aflições e ideais da população, e por terem a coragem de lutar, eleva-os à condição de heróis, vingadores sociais (HOBSBAWM, 2015). Essa exaltação popular preocupa o Estado e as ações do cangaço ganham o aspecto sócio-criminal endêmico, fazendo surgir o sentimento dividido de amor e ódio pelos cangaceiros.

Por não deterem o total apoio junto à população, o cangaço dividiu opiniões. De um lado, populismo e ajuda à população oprimida. Por outro lado, ameaças, crimes e diversas formas de violência contra o povo (PERICÁS, 2010). Os crimes cometidos contra o Estado e coronéis mantinham o perfil social e o sentimento de gratidão se transformava em apoio popular, o que pode ser traduzido pela ideia do “escudo ético” (MELLO, 2011), visto que, a figura do homem valente para o sertanejo sobrepujava a de criminoso vinculada aos cangaceiros. Ser criminoso tornava-se algo acidental diante da concepção moral do cangaceiro valente e corajoso (PERICÁS, 2010).

Outra forma de apoio imprescindível aos cangaceiros vinha da figura do “coiteiro”.⁸ Os coiteiros, personagens marcantes no enredo do cangaço, retratam o envolvimento popular, espontâneo ou não, junto aos bandos de cangaceiros. É dessa rede de alianças, informações e protecionismo de pessoas de diferentes classes sociais que se origina a maior forma de propagação, histórica e cultural, do cangaço: a que ele combateu injustiças sociais. Ao utilizarmos as observações de Hobsbawm (2015, p. 83-84, grifo do autor), podemos dizer que os cangaceiros “são heróis, não *apesar* do medo e horror que inspiram suas ações, mas, de certa forma, por causa delas. São menos desagradadores de ofensas do que vingadores e executores de poder”.

A atuação dos coiteiros ganha reserva moral frente às ações das Tropas Volantes, que eram os grupamentos policiais militares da época, compostos por nativos que agiam semelhantemente aos cangaceiros: vestes, armas, técnicas de combate e vegetação como refúgio (ALBUQUERQUE, 2016). Elas desenvolveram o papel de controle social onde, respaldadas pelo Estado, cometeram inúmeras atrocidades que descreditavam a polícia e fazia surgir novos admiradores do cangaço (NÓBREGA, 2015).

⁸ Segundo Albuquerque (2016, p. 140), “tinha o epíteto de coiteiro, todo aquele que ajudava, abrigava, negociava e protegia cangaceiros; seja de forma voluntária ou por ser forçado (coiteiro involuntário). Pessoas que faziam parte de uma vasta rede de relações do cangaço e que estavam inseridas em várias instâncias sociais. A relação dos chefes de grupos de cangaceiros com pessoas nativas do vasto território sertanejo, que pudessem propiciar suporte ao “negócio do cangaço” era de fundamental importância para a sobrevivência dos grupos. Assim sendo, a aliança com os coiteiros, fossem estas voluntárias ou não, foi o mecanismo básico de sustentação do cangaceirismo”.

O papel das Volantes tornou-se expressivo no enfrentamento ao mais notável dos cangaceiros, Lampião, cujo tempo de atuação foi marcado por significativas mudanças políticas do país. A principal delas é a Revolução de 1930, que baliza uma nova postura do Estado frente ao cangaço e ao coronelismo. Essa nova postura governamental de oposição resultou na junção entre partes antagônicas: Lampião buscou nos coronéis proteção e refúgio. Os coronéis viram nos cangaceiros proteção e manutenção do poder, em um exemplo claro de mutualismo na preservação do *status quo* (MELLO, 2011).

Contudo, o novo cenário político enfraqueceu a oligarquia, reduzindo a inviolabilidade dos seus domicílios e os limites interestaduais. Logo, o refúgio do cangaço foi ameaçado e em 1938 uma ação da polícia militar neutraliza Lampião, Maria Bonita e mais nove cangaceiros. O bando é surpreendido por uma Volante alagoana em território sergipano e ali, para muitos, é dada por encerrada a história do cangaço, ainda que focos de resistência tivessem ocorrido nos anos seguintes, de forma que “só em 1940, com o assassinato de Corisco, é que se decretou “oficialmente” o fim do cangaço” (PERICÁS, 2010, p. 102).

Ressalta-se que diversos aspectos foram modificados no sertão com Lampião. No aspecto econômico, o banditismo lampiônico teve grande influência, pois mesmo fora da ordem social, precisavam comprar e vender produtos, não se apartando da sociedade e nem do vínculo com o sistema econômico. O orgulho exacerbado do cangaceiro não permitia a barganha de preços, oportunidade em que produtos eram supervalorizados, movimentando a economia (HOBSBAWM, 2015). No aspecto cultural, o ingresso das mulheres no cangaço, por interesse ou sequestro, modificou a estética do movimento dando ênfase a vários aspectos culturais: ruptura do padrão tradicional feminino doméstico; a maior liberdade feminina; as vestimentas, o uso de perfumes e bijuterias, elevando o status da mulher cangaceira frente à sertaneja (PERICÁS, 2010).

Dessa forma, ao analisarmos alguns aspectos do cangaço, fica evidenciado que mesmo convivendo com a população ao longo de todo o tempo, os diferentes líderes cangaceiros não buscaram mudar a estrutura social da época. Ao contrário, e mesmo com os aspectos do banditismo social inseridos e pontuados nos seus modos de vida, optaram por buscar, de diferentes formas, o favorecimento pessoal em detrimento de se tornar um expoente referencial na luta contra as injustiças, desigualdades e defesa de seu povo.

Assim surgiu a figura paradoxal do cangaceiro, que difere da realidade exposta nas obras literárias e cinematográficas de símbolo metafórico da luta política e da insurreição do povo contra o regime dominante. A exemplo de Lampião, que entrou no bandoleirismo a fim de vingar a morte do pai e que depois de tantas mortes cometidas, ironicamente nunca concretizou, o cangaço foi, definitivamente, um movimento genuinamente nordestino. E quanto à nova modalidade criminosa que despontou em meados de 1980 conhecida pela mídia como “novo cangaço”?

“NOVO CANGAÇO” E SUAS FORMAS DE ATUAÇÃO

O fenômeno conhecido por “cangaço moderno” ou, como mais difundido pela mídia, “novo cangaço”, ou ainda “vapor”⁹ (COSTA, 2016), inicialmente caracterizou-se pelo *modus operandi* das ações de grupos armados e, por vezes fardados, que sitiavam cidades, roubavam bancos e deixavam o rastro de violência, destruição e afronta às forças policiais. Aspectos

⁹ Segundo Costa (2016, p. 4), “a expressão ‘Vapor’ é uma gíria criada pelos próprios criminosos que comparam a cidade tomada de assalto à uma panela de pressão, em razão do clima tenso que a envolve durante a execução do crime e a adrenalina experimentada por seus executores”.

sociais, geográficos e econômicos são observados na definição dos alvos e, foi na região Nordeste, inevitavelmente, que surgiu a comparação com o extinto cangaço, motivo da denominação.

Tudo tem início em Caraúbas – RN, na década de 1980, onde as ações da “Família Carneiro” potencializam os roubos a banco. Uma crise financeira e a perseguição da Polícia Militar levou a Família Carneiro ao encontro da criminalidade como forma de sobrevivência. Em 1982 os “Carneiros” praticaram o que seria, até o roubo do Banco Central de Fortaleza¹⁰ em 2005, o maior roubo da história, rendendo o equivalente a noventa e quatro milhões de cruzeiros à época.

A família Carneiro tem seus registros mais vivos até dezembro de 2003, ocasião em que é morto em confronto com a polícia, em Lucrécia – RN, o seu maior representante: Valdetário Carneiro. Considerado por muitos como um relevante nome da modalidade criminosa, teve participação em diversos crimes em vários Estados do Nordeste como Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará e Piauí. Foi a partir dos crimes praticados por Valdetário Carneiro que a expressão “novo cangaço” ganhou notoriedade por meio da imprensa, especialmente após a exibição, em 24 de julho de 2003, do Programa Linha Direta, pela Rede Globo de televisão¹¹ (LOPES JÚNIOR, 2006), no qual foram mostrados os motivos que teriam levado Valdetário Carneiro a tornar-se o ‘novo cangaceiro’ nordestino.¹² Essa observação nos leva a afirmar como “imagens da superfície, profusamente reproduzidas e tomadas como referentes de análises jornalísticas, avidamente consumidas e mobilizadas nas disputas políticas e lutas sociais, contribuem para tornar mais difícil a produção de uma narrativa sociológica sobre o fenômeno” (LOPES JÚNIOR, 2006, p. 354). Entenda-se narrativa sociológica nesse sentido como uma construção analítico-objetiva capaz de dar conta de certa compreensão de um fenômeno social sem cair no fácil reducionismo das explicações geradas por outras fontes que não científicas.¹³

No final dos anos 1990, já no sertão pernambucano, em uma região denominada de “Polígono da maconha”, no Vale do São Francisco, outro foco com as mesmas características criminosas surgia no Nordeste. Na época, a região já registrava quase 10 anos de brigas sangrentas entre as famílias “Benvindos” e “Araquans” que disputavam o tráfico local. O lucro do tráfico passou a ser investido, como capital de giro, na compra de armas e nos roubos a banco (BARBOSA, 2009). Registrava-se a primeira grande mutação nessa modalidade criminosa, que passava a apresentar laços interestaduais e financeiros com outras atividades ilícitas. Nos anos

¹⁰ Roubo executado na sede do Banco Central de onde foram subtraídos R\$ 164,7 milhões de reais.

¹¹ Ver em: <https://www.youtube.com/watch?v=UR6Jt_vWqac>.

¹² Segundo Lopes Júnior (2006, p. 363), “em algum momento da primeira metade dos anos noventa, Valdetário Benevides Carneiro, o mais conhecido assaltante de bancos membro da família Carneiro, entra em cena. Valdetário levava uma vida distante do restante da família, passando a maior parte do tempo cuidando de uma oficina de carros no município de São Bento, localizado na área da “tríplice fronteira”, mas na Paraíba. Acusado injustamente de roubo de um automóvel, na prisão teria sofrido torturas comandadas por um tenente da PM do RN, membro de um grupo familiar inimigo de sua família. Esse tenente, anos mais tarde preso acusado de comandar um grupo de extermínio na Polícia Militar, seria fuzilado, em 1998, por um grupo de atiradores comandado pelo próprio Valdetário. Decidido a se vingar dos que o levaram à prisão, Valdetário entra em contato com o restante dos membros da família e articula a mais importante quadrilha de assaltos a bancos no interior do Nordeste durante a segunda metade dos anos noventa. Com a entrada em cena de Valdetário, realizando assaltos a bancos ousados, os quais, não raro, implicavam em verdadeiras “tomadas de cidades” e a subjugação das poucas forças policiais locais, os Carneiros são elevados à condição, por órgãos da imprensa de todo o Nordeste, de “família criminosa”. Alçado à condição de personagem pela mídia local, Valdetário é retratado como um “cangaceiro moderno”. Para um conhecimento detalhado da trajetória criminosa de Valdetário Carneiro ver Barbosa e Nascimento (2013).

¹³ No próximo tópico daremos melhores explicações sobre o uso do nome novo cangaço, o qual tem sido usado para explicar a modalidade criminosa de assaltos a banco e carros-fortes.

2000, os Araquans já estavam, comercial e criminalmente, ligados ao Comando Vermelho¹⁴, trocando entorpecente produzido em Pernambuco por armamentos da facção carioca, colocando-se em igualdade à logística do Estado.

Para o enfrentamento qualificado aos bandos, a Polícia Militar de Pernambuco (PMPE), através da CIOSAC¹⁵, passou a formar policiais nos moldes das antigas volantes, e os confrontos resultaram na redução dos crimes e na morte de vários integrantes de ambas as famílias. Contudo, também se constatou a morte de policiais.

Em 05 de abril de 2003 ocorre a primeira baixa marcante da criminalidade. Durante operação, Francisco José da Cruz (“Chico Benvindo”) é morto, causando repercussão na população pobre de Belém de São Francisco que o tinha como defensor contra os Araquans. Em agosto do mesmo ano iniciavam-se as investigações na busca por Juciclédeo Nascimento dos Santos (“Clayton Araquan”), resultando em sua morte durante operação policial em 21 de setembro de 2003, no estado da Bahia. A operação em Pilão Arcado (Bahia) teve como resultado: integração da Polícia Federal com as Polícias Militares da Bahia e Pernambuco, prisões e mortes em três cidades na Bahia e outra já no Piauí; apreensão de pistolas e fuzis de marcas internacionais.

A essa altura, após 23 anos regionalizada, mas agora exportada para outras regiões, a modalidade criminosa oriunda de Caraúbas-RN e genuinamente nordestina revelou que o problema social endêmico do Nordeste invadia o país tornando-se uma epidemia criminosa. Logo, uma grande concentração de roubos se registrou no Centro-Oeste brasileiro, ganhou destaque junto à imprensa, instigou a opinião pública e surpreendeu as instituições policiais. Estava aberto um novo ciclo. Não que só agora estivessem ocorrendo tais roubos, mas o *modus operandi*, o sobrenome e a naturalidade dos criminosos enfatizavam o avanço dos bandos nordestinos.

Esses bandos se aperfeiçoaram e inovaram, e das inovações uma pode ser destacada como divisor de águas no estudo desse crime: o uso de explosivos (MORAIS, 2016). A inovação é resultado da *network*¹⁶ ágil, flexível e adaptável, ocorrida dentro do próprio sistema penitenciário brasileiro. Essa implementação marca a segunda relevante mutação na forma de agir dos bandos armados.

Agora, a “tomada de cidades¹⁷” - invasões diurnas nas cidades, confrontos com as polícias e as mortes – transformam-se em ações noturnas, precisas, com risco minimizado e maior chance de sucesso. Mesmo que no final da década de 1990 São Paulo já registrasse o uso de explosivos (tentativas de fugas de detentos e em roubos a bancos isolados), só após 2003 ocorre a disseminação do explosivo nos roubos a banco e carros-fortes em vários estados.

Embora diante de uma mudança tão significativa no perfil da criminalidade, que agora coloca empresas de mineração e as fábricas de explosivos no circuito dos bancos, poucas foram as alterações na estrutura administrativo-operacional das forças de segurança. Ações pontuais e sem continuidade, compartimentação exacerbada, estruturas verticalmente hierarquizadas e regidas por uma burocracia inflexível, ausência de métodos, pouca integração e quase nenhuma coordenação, marcam a atuação estatal das polícias. Essa deficiente atuação preventivo-repressiva gerou, inclusive, consequências projetadas nos números da pesquisa nacional de ataques a banco realizada pela CONTRASP¹⁸, e publicada em seu site oficial, que aponta o

¹⁴ Facção criminosa com atuação no Estado do Rio de Janeiro.

¹⁵ Companhia Independente de Operações e Sobrevivência em Área de Caatinga, da Polícia Militar de Pernambuco, responsável pelo policiamento na região do sertão pernambucano.

¹⁶ Rede de contatos e capacidade de estabelecimento de contato com algo ou alguém.

¹⁷ Denominação utilizada para descrever a forma inicial de atuação dos bandos armados no país.

¹⁸ Confederação Nacional dos Trabalhadores de Segurança Privada, sediada em Brasília – DF.

aumento dos números de crimes de roubos a banco. Por conseguinte, a ineficiência em certo sentido das forças de Segurança Pública no combate aos bandos armados alimentou o surgimento dos “*black spots*” ou “*buracos negros*”¹⁹ (VISACRO, 2018), que representam essa lacuna deixada pela ausência estatal em ações efetivas contra o crime.

Ademais, os bandos armados já nos expuseram a terceira mutação da modalidade criminosa: a expansão dos crimes para países da América do Sul, notadamente os roubos a carros-fortes, bancos e bases de empresas transportadoras de valores. Sem muita surpresa, em uma ação criminosa contra um veículo da empresa Brinks na Bolívia em 2017, foi constatado o envolvimento de um brasileiro natural de Orobó – PE, conhecido como “Banespa”. No Paraguai, o roubo a uma transportadora de valores revelou o envolvimento do PCC (HISAYASU; TOMAZELA, 2017).

Neste cenário, perante o envolvimento desses bandos armados em diferentes frentes e ainda a sua complexa estrutura criminosa, urge a necessidade de diversas medidas proativas a serem adotadas pelas forças policiais. Assim, surgiu a qualificação de grupos especializados no enfrentamento às ações criminosas contra instituições financeiras. Nesse aspecto, podemos citar a Polícia Militar de Mato Grosso que, com significativa contribuição do meio acadêmico e revendo suas diretrizes (FRANÇA, 2016), tornou-se referência nacional, tal como a Polícia Militar de Pernambuco outrora. De igual forma e mais recentemente, a Polícia Militar do Maranhão criou o COSAR²⁰ (SODRÉ, 2018), obtendo resultados relevantes. É possível identificar os reflexos positivos e/ou negativos das ações desenvolvidas pelas polícias em diferentes estados, comparando-as com as respectivas estatísticas no país.

De igual maneira, as demais Polícias vêm desenvolvendo um trabalho de inteligência produtivo e eficaz na repressão aos bandos armados. As Polícias Civil e Federal, bem como, o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO), do Ministério Público, desenvolvem as informações através de suas agências de inteligência e a Polícia Rodoviária Federal tem significativa atuação nas rodovias federais. Contudo, é preciso integrar mais essas forças na busca por melhores resultados.

Na busca por resultados positivos ante uma complexa estrutura criminosa, as forças policiais se apegam às ações e circunstâncias que tenham o viés da informação, produzido pelas agências de inteligência, como norte operacional. Uma parceria produtiva, que aproxima e respalda as ações policiais junto ao Poder Judiciário, à imprensa e à opinião pública, bem como, otimiza recursos financeiros, logísticos e humanos.

Como consequência desse enfrentamento, as agências de inteligência também revelam uma nova vertente dos crimes: a “lavagem de dinheiro” dos roubos a banco, que outrora satisfazia interesses pessoais e agora financia outras atividades criminosas, armamentos, bem como, campanhas políticas (AMORIM, 2003; COSTA, 2016). Essa situação dificulta o trabalho do Poder Judiciário, envolve diferentes setores da sociedade e incide diretamente na corrupção dos agentes públicos, provocando consequências nefastas para a sociedade, denotando a sistematização da criminalidade no país.

“NOVO CANGAÇO” OU BANDOS ARMADOS?

Para Mendonça (1983), a relação entre um conceito e a realidade concreta não se trata de algo simples, pois “conceitos são construções lógicas, estabelecidas de acordo com um quadro de referências. Adquirem seu significado dentro do esquema de pensamento no qual

¹⁹ Do termo “*Black Spots*” extraído do livro “A guerra na era da informação” de Alessandro Visacro.

²⁰ Companhia de Operações e Sobrevivência em Área Rural, destinada ao enfrentamento dos roubos a banco.

são colocados” (MENDONÇA, 1983, p. 17). Desse modo, os conceitos dizem respeito a um exercício de abstração que visa possibilitar a compreensão de aspectos da realidade empírica, tornando-os inteligíveis. Só que, essa inteligibilidade conceitual no campo científico de aspectos da realidade, que ocorre por meio da linguagem, pode advir do senso comum (geralmente ocorre por meio de expressões nativas em estudos sobre as condições culturais de um grupo ou sociedade em específico), através de deslocamentos realizados de conceitos de outra área científica (capital é um conceito da economia, mas que na teoria bourdieusiana adquiriu certo desdobramento nos estudos sobre capital cultural) ou, quando a própria área científica em questão cria seus conceitos (no nosso caso, banditismo rural é uma categoria analítica utilizada nos estudos históricos para explicar o fenômeno do cangaço).

Mendonça (1983) ainda nos explica que as inconsistências que surgem na definição de um conceito decorrem do desconhecimento dos elementos envolvidos na sua formulação. Disso decorrem algumas dificuldades para precisarmos um conceito, dentre as quais, o fato de que “as mudanças das coisas, das instituições, dos papéis e dos valores não são, na maioria das vezes, concomitantes às mudanças dos termos. Por não serem modificados os termos, tornam-se desajustados no tempo, se aplicados no seu significado original” (MENDONÇA, 1983, p. 21). Claro que o contrário também é possível, ou seja, conceitos podem mudar para explicar uma realidade que se mostra similar, como ocorre com um mesmo fenômeno que possui denominações diversas em países diferentes, só que, parece-nos que no caso do novo cangaço esse “desajuste no tempo” é o que torna sua conceitualização insatisfatória em termos científicos.

Se estivermos a considerar que o novo cangaço não traduz um conceito claro, compreensível ao modo do tipo ideal weberiano, que se trata de uma construção abstrata para mostrar aspectos da realidade, logo estamos tentando deixar claro que o termo novo cangaço cria uma série de ambiguidades quando partimos da existência do cangaço e suas peculiaridades para defini-lo, mesmo que seja acrescido o adjetivo novo que qualifique o substantivo cangaço. Como nos diz Mendonça (1983, p. 27), “dado o caráter arbitrário com que são elaborados conceitos e categorias, entende-se a necessidade de que eles devam ser adequados aos fatos a interpretar e sejam claramente definidos”.²¹ Podemos destacar como exemplo o fato de que, se um dos elementos centrais para a existência e consumação das operações criminosas que envolvem o novo cangaço é o uso de transportes e tecnologias cada vez mais avançadas, ao contrário, com o cangaço,

Com o transcorrer dos anos 30, os bandos de cangaceiros passam a enfrentar mais um obstáculo à manutenção do seu modo de vida: o progresso tecnológico. A construção de estradas, a utilização de caminhões para o transporte da tropa de uma localidade para outra, o aparecimento das primeiras metralhadoras utilizadas pelas volantes e o uso de estações de rádios que facilitava a comunicação entre as tropas e uma maior fiscalização de suas localizações forçaram o cangaceiro a se alojar em áreas mais remotas (ALBUQUERQUE, 2016, p. 156).

Ao contrário do que ocorre atualmente, há muito tempo os roubos a banco já demonstram às forças policiais e ao Poder Judiciário a moderna estrutura do crime por trás de cada ação. Evidência disso é a utilização de princípios da administração na gestão do crime:

²¹ Um exemplo claro no campo acadêmico em relação ao uso de um termo que foi popularizado pela mídia e deslocado como uma categoria analítica está presente no trabalho de Costa (2016) que, mesmo ressaltando diferenças marcantes entre cangaço e novo cangaço, ainda assim, acaba por, ao longo de seu trabalho, caracterizar o novo cangaço como um fenômeno advindo do cangaço e que pode ser apreendido de forma clara por meio do mapeamento das características visíveis de sua ocorrência.

controle de pessoal, foco no lucro e consumo, desenvolvimento dos negócios, as redes networks, captação de recursos e o retorno em forma de benefícios. Tais circunstâncias caracterizariam a estrutura de qualquer multinacional, mas aqui, estamos falando do universo de criminalidade dos bandos armados e sua influência considerável na economia do país. Na verdade, diante das evidências que circundam a forma de atuação desses bandos armados passamos a caracterizá-los como pertencentes a uma “criminalidade sistêmica complexa”. Entendamos melhor este conceito.

Como qualquer empresa, os bandos armados passam agora a tentar se capitalizar, pois, o objetivo é o desenvolvimento de outras ações, lícitas ou não. Nesse sentido, é relevante destacar que fins escusos ocorrem desde os primeiros registros da ação dos bandos armados no Nordeste, quando, como exemplo, por ocasião do estudo do roubo em Caraúbas-RN, Barbosa e Nascimento (2013) apontam que o crime fora encomendado para financiamento da campanha à prefeitura da cidade por “Zimar Fernandes”.²²

Esses fatos nos mostram que a atuação dos bandos armados no Nordeste brasileiro teve início por diferente motivação do já extinto cangaço, originando um paradoxo entre os movimentos. No caso do cangaço, o destaque histórico dado à figura do cangaceiro Lampião acabou por ocultar outros relevantes personagens do cangaço e o inicial viés social do movimento, ou melhor, “entre os cangaceiros do Nordeste do Brasil havia aqueles que, como o famoso Antônio Silvino (ativo como líder em 1896-1914), são lembrados, principalmente por suas boas ações, e outros, como Rio Preto, que se tornaram conhecidos pela crueldade” (HOBSBAWM, 2015. p. 84). O trecho do livro do renomado historiador revela dois personagens relevantes comumente não lembrados e mais, revela e confirma a mudança de comportamento dos cangaceiros ao longo do tempo. Frente aos aspectos socioeconômicos e liderança dos coronéis, os cangaceiros se uniram a eles, satisfizeram suas vontades, e delas tiraram proveito, cometendo inúmeras atrocidades contra a população (PERICÁS, 2010).

Sob essa ótica, outra grande diferença é evidenciada entre o cangaço e os bandos armados de hoje. No cangaço a população fazia parte do cenário e poderia ajudar ou prejudicar, fato que levou os cangaceiros a se imporem pelo medo dos seus atos. Os bandos armados, ao contrário, sempre objetivaram o lucro ou algo decorrente dele, independente da população. Ainda que a população fosse parte do cenário de crimes, as ações não se direcionavam a ela. É imperioso ressaltar a diferença motivacional entre os crimes cometidos pelas brigas familiares e os roubos aos bancos.

Ainda analisando os grupos criminosos em suas respectivas épocas, outra diferença vem à tona: a composição do grupo. Os grupos de cangaceiros eram formados em sua essência por homens, com pouco envolvimento familiar. As mulheres só surgem nos últimos anos, com Maria Bonita, e não exerciam a função de combate. Os bandos eram numerosos e Lampião chegou a ter mais de 120 homens atuando juntos (MELLO, 2011). Já os bandos armados no Nordeste do final do século XX e início do século XXI apresentam composição diferente. Compostos por oito, às vezes dez homens e sem a presença de mulheres, os bandos variam de acordo com a dimensão do roubo, tendo no engajamento familiar sua base de formação até meados de 2003. A partir disso, uma nova formatação dos grupos surgiu, sem o marcante viés familiar, mas com traços de quadrilha bem definida. Era na verdade o rascunho dos dias atuais.

Um aspecto comum a ambas as épocas é a presença e influência da mídia. No cangaço, a imprensa esteve perto dos bandos. O sírio e braço direito de Padre Cícero, Benjamim Abrahão Calil Botto registrou por vários dias a rotina, costumes e detalhes da vida dos cangaceiros. Tudo virou fotografias em jornais da época e até filme no cinema. De igual maneira, em meados de

²² Prefeito eleito e tempos depois morto por não cumprir o acordo feito com a família Carneiro passando a perseguir seus membros.

2000 as ocorrências foram maciçamente divulgadas nos telejornais e os bandos armados aproveitaram as aparições para usar da guerra psicológica²³ contra as forças policiais e contra seus rivais. É dessa época também a divulgação pela imprensa das conhecidas fotografias dos clãs pernambucanos com trajes militares e ostentação de armas de uso exclusivo das Forças Armadas e Policiais, assemelhando-se ao bando de Lampião.

A influência da mídia já havia sido registrada também no Rio Grande do Norte e Paraíba, com Valdetário Carneiro e Dão Torrado, respectivamente. Ambos foram apoiados pela imprensa local, concederam entrevistas ao vivo por telefone, ameaçaram policiais e propagaram suas opiniões. Nessas ocasiões, Valdetário Carneiro dizia abertamente ser um “novo cangaço”, fazendo menção a “Lampião”.

Atribui-se a essa relevante propagação midiática a origem e o mais forte argumento para a terminologia inadequada de “novo cangaço”, uma vez que se tomou por base alguns aspectos culturais e regionais nordestinos, descartando inúmeros outros relevantes de cunho histórico e sociológico. A denominação também não acompanha as demais formas de evolução ocorridas, agora, por todo o país e exterior.

Retornando à análise da operacionalidade dos bandos armados, temos em 2003 um ano de significativas mortes dentre os criminosos nordestinos e a mudança na formatação dos bandos já no Centro-Oeste, local para onde migraram. Nas novas ações, os bandos apresentaram os reflexos da influência da gestão público-privada: a atuação por especialidade. Informações de escutas telefônicas e inquéritos demonstraram mais uma adaptação dos criminosos. Ademais, a presença de “explosivista²⁴”, “arrombador²⁵”, “segurança²⁶”, “piloto²⁷”, “reconhecimento²⁸” e “logística²⁹” representam, agora, a nova estrutura dos bandos (VICENTE, 2017). Esse marco representa, sobretudo, uma vantajosa oportunidade para profissionais se submeterem à corrupção como ocorre com os *blasters*, que são profissionais que trabalham com explosivos (MORAIS, 2016).

Esse viés de gestão administrativa do crime é evidenciado na mais nova modalidade desenvolvida pelos bandos: “o domínio das cidades³⁰”. Fatos ocorridos em Campinas-SP, durante a madrugada, e Recife-PE, em plena luz do dia, são exemplos da ousadia e do poder bélico dos bandos armados. São tantos criminosos atuando juntos que muitos, sequer, se cruzam na ação, pois são contratados e pagos, de diferentes formas e valores, antes mesmo do início do crime. Esses fatos alteram a rotina das cidades, tornando reféns todos os moradores, serviços públicos de transporte, educação e a própria segurança pública (COLMERAUER, 2014).

Outra relevante informação diz respeito ao fato de, para a realização dessas megaoperações criminosas, e a fim de obter recurso, o mesmo bando pode realizar diversos roubos em menor proporção, o que tranquilamente se assemelha a uma cultura de investimento em pequenas ou pontuais ações financeiras. Frente às ousadas ações criminosas

²³ Guerra psicológica consiste na utilização de informações, a fim de empregá-las na dimensão psicológica, com o objetivo de atingir um propósito ou pessoas.

²⁴ Criminoso com conhecimento técnico em explosivos, responsável pela detonação dos cofres e caixas eletrônicos.

²⁵ Criminoso que emprega ferramentas na preparação do cofre e caixas eletrônicos para a colocação dos explosivos.

²⁶ Criminoso responsável pela proteção da equipe. Normalmente utiliza fuzis na segurança do perímetro.

²⁷ Criminoso que possui habilidade nas técnicas de pilotagem para condução dos carros e conhecimento das rotas de fuga.

²⁸ Criminoso responsável pelo reconhecimento da área e da atividade policial dias e horas antes do roubo.

²⁹ Criminosos que exercem a função de auxiliares em eventuais fugas e resgates após as explosões.

³⁰ Os bandos atacam bases de empresas transportadoras de valores e demonstram um aparato logístico surreal. Para isso, sitiavam cidades e bairros inteiros, montam diversos perímetros de segurança e investem milhões nas ações, pois são as ações criminosas mais rentáveis que podem ser executadas.

nos moldes do “domínio de cidades”, a mídia e alguns especialistas atribuem, inadequadamente, a classificação de terrorismo.

As associações desses crimes contra bancos com o viés do “terrorismo” nos leva ao esclarecimento de que o terrorismo se apresenta de maneira oposta tanto ao cangaço, quanto aos bandos armados. É relativamente mais antigo e está comumente associado às ações contra o poder estatal. O principal viés do terrorismo é a propagação de uma ideologia. Não há, no entanto, um consenso acerca de um conceito formal. Para fins de referencial, a Agência Brasileira de Inteligência cita o terrorismo como:

Ato premeditado, ou sua ameaça, por motivação política e/ou ideológica, visando atingir, influenciar ou coagir o Estado e/ou sociedade, com o emprego de violência. Entende-se, especialmente, por atos terroristas aqueles definidos nos instrumentos internacionais sobre a matéria, ratificados pelo Estado brasileiro (VISACRO, 2016, p. 282).

Em face ao exposto, observamos como se deu o desenvolvimento dessas organizações criminosas, que de bandos armados que delinquiram em benefício próprio passam agora a movimentar uma complexa e sistemática estrutura criminosa. Suas ações deságuam em uma diversificada frente de setores e segmentos da sociedade, a exemplo da construção civil, rede de estabelecimentos comerciais, transportes e até campanhas políticas.

Outros fatores reforçam ainda mais o viés empresarial/capitalista dessas organizações: transações comerciais em diferentes frentes, rotatividade de pessoal, a cobrança das chefias em diferentes níveis e os pagamentos diversificados nas transações, a exemplo do que foi registrado na “Operação Laços de Família” desencadeada pelo GAECO/MP de São Paulo contra o PCC no final de junho de 2018. Na ocasião, a facção criminosa pagou o carregamento de entorpecente com diamantes (GARNES, 2018). Definitivamente, não são mais, apenas, bandos armados, pois sua lógica criminal passou a ser baseada e fundamentada no aperfeiçoamento contínuo das suas atividades, diferentemente das estruturas do extinto cangaço. Na verdade, o nível de aperfeiçoamento cada vez maior das ações criminosas dos bandos armados às instituições financeiras tem deixado como marcas também o aumento no grau de violência vinculado ao tipo de sociabilidade quando do encontro dos bandos com as forças policiais ou os residentes locais tornados reféns.

Lopes Júnior (2006) advoga a tese de que a sociabilidade violenta típica dos bandos armados nordestinos não surge como consequência da ausência estatal, o que também reforça o enfraquecimento de uma suposta teoria pelo novo cangaço, já que no caso do cangaço nordestino a falta de políticas públicas em uma região assolada pela seca teria contribuído de certa forma para o surgimento e proliferação do banditismo rural (MELLO, 2011). Pelo contrário, os arranjos sociais presentes na conformação dos bandos armados atuais, inicialmente, foram deflagrados por rixas familiares regionalmente localizadas, mas que possibilitou rearranjos com a entrada de outros personagens nos bandos com experiências anteriores em assaltos a banco realizados em outras regiões. Isto significa dizer que,

Esse tipo de sociabilidade tem lugar para a cooperação técnica, mas cada vez menos para a solidariedade ou ações comunais duradouras. Assim, quando um assaltante “menor” (Dão Torrado no início de sua carreira criminosa, por exemplo) consegue “fama” (capital simbólico) o suficiente, ele se põe em condições de negociar financiamentos para a infra-estrutura e contratação de pessoal para o seu empreendimento. Muitos dos seus “homens” terão sido contratados à sua revelia e, com estes, ele mantém uma relação de pura instrumentalidade (LOPES JÚNIOR, 2006, p. 368).

Vê-se que, a partir de uma sociabilidade violenta, novas configurações passam a ganhar terreno, ao utilizarmos um argumento sociológico-criminológico, que mostram a complexidade em torno de um fenômeno como a lógica criminal dos bandos armados que praticam assaltos a banco e a carros-fortes. Nesse sentido, a distinção e o prestígio pelas condições materiais obtidas com os assaltos, como o desejo de obter um veículo *hilux* como aponta Lopes Júnior (2006), bem como, a instrumentalização das relações sociais engendradas entre os participantes dos bandos armados vão bem além das explicações simplistas baseadas nas rixas familiares eclodidas pela ocupação de espaço e pela proteção da honra que foram possíveis pela ausência de uma ordem estatal civilizatória. Nos bandos armados atuais, o velho e o novo dialogam gerando outra configuração que surge das antigas formas de sociabilidade que encontram no individualismo moderno, traduzido no comportamento dos criminosos, condições de legitimação que geram reinvestimentos financeiros a partir dos ganhos obtidos com os assaltos.

Nesse sentido, Aquino (2010) nos ajuda a compreender esse fenômeno sociológico-criminológico ao ter estudado e entrevistado assaltantes de banco e de carros-fortes e chegado à conclusão de que eles criam “conexões parciais” que em muito responde sobre como se organizam essas novas redes de sociabilidade violenta atreladas a esses bandos armados. A visão de Aquino (2010) fortalece em certo sentido nosso argumento em defender a existência de uma criminalidade sistêmica complexa que, estruturalmente, possibilita rearranjos operacionais com fracos vínculos de solidariedade entre os participantes, mas fortes elos de participação a partir de uma confiança direcionada por uma mentalidade ilícita que visa ganhos instrumentalmente buscados.

Podemos incipientemente dizer que se trata de um ‘*habitus* da ilegalidade criminosa’ no sentido colocado por Bourdieu (2009), o que nos distancia de qualquer visão presa a mecanismos puramente estruturais. Assim como Lopes Júnior (2006), Aquino (2010) também mapeia certa instrumentalidade nas ações dos bandos armados, ou seja, por meio das narrativas de seus entrevistados a autora pôde compreender “que a participação em um assalto quase sempre é incorporada ao cotidiano de seus protagonistas como uma atividade econômica ou um investimento, do qual esperam reaver multiplicadas as quantias que foram gastas para viabilizar o plano” (AQUINO, 2010, p. 80). Essa consideração sinaliza nosso olhar para o fato de que, atualmente, a lógica das brigas entre famílias interioranas perdeu espaço como gênese de organização dos bandos armados que agem nos assaltos a banco.

Desse modo, segundo Aquino (2010), existe uma programação de etapas pensadas de modo racional e instrumental quando se pensa na prática de roubo ou furto a bancos ou na extorsão mediante sequestro. Tudo se inicia pela escolha do alvo através da iniciativa dos próprios assaltantes ou por meio de um informante da própria instituição financeira a ser lesada. O próximo passo é o convite a pessoas conhecidas ou indicadas por colegas para realizar o assalto. Após obterem o número suficiente de pessoas para o assalto, a preocupação passa a ser a elaboração do plano, baseado no levantamento de informações e na infraestrutura para a execução, ou melhor, em relação a bancos e empresas de guarda de valores, os “assaltantes procuram descobrir o contingente de funcionários, os horários exatos de funcionamento, os dias em que maiores quantias são movimentadas. O sistema de segurança é mapeado, são identificadas a quantidade e a localização de câmeras e de vigilantes armados a serviço do estabelecimento” (AQUINO, 2010, p. 83).

Outro ponto é a observação sistemática das ruas e avenidas, bem como das pessoas e veículos próximos ao alvo. São analisadas as distâncias não só em relação ao alvo, mas também em relação às delegacias e postos de polícia da região, especialmente por conta de suas

proximidades. Quanto à infraestrutura, os participantes de um assalto usam documentos falsos e carros roubados e com placas adulteradas. Além dos veículos usados no assalto, o destaque também fica por conta do uso do armamento na ação, que se torna imprescindível, tanto para causar medo nos supostos reféns como para enfrentar as forças policiais. Além disso, é comum o aluguel de imóveis para guardar as armas e realizar reuniões com o grupo de criminosos ou até mesmo para hospedá-los. Após realizado o assalto os carros utilizados na fuga são abandonados e geralmente os assaltantes trocam de roupa para facilitar a fuga e dificultar o trabalho da polícia. Geralmente eles se encontram em um local isolado (sítios, chácaras, casas de praia ou em algum subúrbio) para dividir o dinheiro e depois se dispersam saindo da cidade ou do estado. De todo modo podem ocorrer imprevistos, o que coloca as etapas anteriormente descritas como fases de um planejamento esperado que nem sempre segue a sequência lógica que descrevemos a partir de Aquino (2010).

Portanto, pelo que esboçamos até aqui, definimos como criminalidade sistêmica complexa a configuração social que possibilita um tipo de sociabilidade violenta baseada em rearranjos operacionais e organizativos com o fim subjetivo, por parte de seus participantes, de realizar assaltos a bancos e instituições financeiras de modo geral. Esse tipo de criminalidade ganha força através de parâmetros objetivos (as formas de sociabilidade parcialmente desenvolvidas que possibilitam a formação de grupos de criminosos e as condições criadas para a realização dos assaltos) e subjetivos (as intenções dos participantes dos grupos armados por meio de cálculos racionais voltados para fins) gerando outras consequências como distinção social e/ou a relação entre formalidade e informalidade (já que o dinheiro dos assaltos é reinvestido em negócios lícitos e ilícitos). É nesse sentido que podemos falar de uma rede de conexões sistêmica, visto que a parcialidade nas relações de sociabilidade entre os membros dos bandos armados faz com que, após os assaltos, eles se dispersem pelo país, diferentemente com o que ocorria com as antigas famílias nordestinas envolvidas com os assaltos a banco, mas que foram a gênese desse tipo de criminalidade.

Segundo Aquino (2010, p. 92), os membros dos bandos armados, quando se dispersam por vários estados brasileiros após os assaltos, em contato com conhecidos, “desenvolvem outros ofícios ilegais, como venda e aluguel de carros roubados com placas adulteradas, tráfico inter-regional e internacional de armas, confecção e venda de documentos falsificados, entre outras modalidades de crimes e contravenções”. Além disso, as ações ilegais também envolvem subornos a agentes policiais como delegados e juízes para evitar a prisão de indivíduos procurados pela justiça pelo envolvimento nos bandos armados (AQUINO, 2010).

Isto se torna mais um apontamento para rechaçarmos a denominação de ‘novo cangaço’ para esses bandos armados, visto que, é a partir dessa dispersão das ações ilícitas em forma de uma rede rizomática, ou melhor, uma “socialidade” ou “conexão parcial” (AQUINO, 2010) que se fortalece uma criminalidade sistêmica complexa que se espalhou por todo o país, já que “a pluralidade de relações desencadeadas pela articulação, viabilização, efetivação e punição desses crimes projeta vastas *redes*, nas quais circulam conhecimentos, técnicas, objetos, valores, aspirações e sentimentos” (AQUINO, 2010, p. 94). Além disso, baseada na concepção de socialidade de Marylin Strathern e na relação entre humanos e não-humanos de Bruno Latour (Teoria ator-rede), Aquino condensa para nós a compreensão que fazemos acerca de uma criminalidade sistêmica complexa de ordem rizomática especificamente no que diz respeito aos assaltos a banco por bandos armados:

Tenho mencionado que coletivos temporários de assaltantes são formados por pessoas oriundas de diferentes regiões do país. Tais relações e tal atuação conjunta decerto não ocorreriam sem as tecnologias dos meios de transportes, comunicações, armamentos – aviões, computadores, internet, celulares, pistolas, metralhadoras –, bem como a

difusão maciça do seu uso. Ambas possibilitam o contato contínuo e encontros frequentes entre pessoas, cujas residências estão separadas por milhares de quilômetros. Nas redes de pessoas e objetos desencadeadas por grandes assaltos estão conectados malotes contendo cédulas, assaltantes, armas de diversos modelos, traficantes de armas, documentos falsificados, falsificadores de documentos, delegacias, inquéritos, policiais corruptos e honestos, ordens de prisão e soltura, processos judiciais, juízes, promotores e advogados corruptos e honestos, jornalistas policiais, documentos falsificados, processos judiciais, instituições financeiras, funcionários dessas instituições corruptos e honestos, alarmes, carros de diferentes modelos, celulares, sistemas de escuta, disciplina, invenção, vontade de se tornar milionário, prisões, agentes carcerários, planos de fuga, visitas íntimas, confrontos armados, notícias de jornais, entre outros agentes humanos e não humanos (AQUINO, 2010, p. 96).

Finalizamos dizendo que, se o cangaço teve dificultada sua existência com o desenvolvimento de condições modernas que privilegiaram as ações do Estado frente os bandos de cangaceiros, logo, ao contrário, pensar em termos de um novo cangaço ao invés de bandos armados seria desconhecer a concepção histórico-cultural própria do cangaço enquanto um fenômeno social único, que não comporta similitudes analíticas como demonstramos ao longo deste trabalho. E, além disso, seria simplificar a complexidade que envolve a criminalidade dos bandos armados que produzem os assaltos a banco e às instituições financeiras em demandas crescentes em nosso país, o que nos provoca a buscar não apenas compreensões, mas formas de lidar com um dos principais problemas da Segurança Pública atualmente.

CONCLUSÕES

A pesquisa em tela proporcionou um maior entendimento acerca da dinâmica dos grupos criminosos que cometem roubos a banco em nosso país. Para tanto, procuramos problematizar em nosso argumento duas hipóteses centrais: o uso inadequado do termo ‘novo cangaço’ no campo sociológico-criminológico o que nos levou, diante do aprofundamento do fenômeno criminal em questão, a abordar o problema dos assaltos a instituições financeiras por bandos armados como parte de uma ‘criminalidade sistêmica complexa’.

Restou claro no estudo que estamos diante de uma modalidade criminosa facilmente adaptável a diferentes cenários. Observamos também suas mudanças ao longo dos anos e sua expansão pelas regiões do Brasil, onde em cada novo local/período, algum avanço ou forma de atuação fora desenvolvida em prol do crime. Essa mutabilidade dificulta o trabalho das forças de segurança, exigindo a integração de esforços na busca pelo enfrentamento qualificado. Além disso, no campo acadêmico, a complexidade em torno do fenômeno demanda um distanciamento de explicações simplistas que reconhecem no novo cangaço um fenômeno autoevidente de acordo com o *modus operandi* apresentado pelos bandos armados que o praticam.

Assim, uma criminalidade sistêmica complexa demonstra a existência de ramificações e enraizamentos em diversos setores da economia e sociedade (uma verdadeira configuração social rizomática), tornando-se relevante e urgente a busca pelo entendimento e mapeamento dessas organizações criminosas, que fizeram dos roubos a banco a principal forma de capitalização do crime. Em síntese, estamos diante de formas de socialidade que engendram ‘conexões parciais’ entre os indivíduos que praticam os assaltos a banco, bem como, uma interrelação diversificada entre humanos e não-humanos que no plano subjetivo possibilita a busca por distinções sociais, prestígio e ganhos materiais.

Por fim, esperamos ampliar não apenas a discussão acadêmica sobre o tema, mas também auxiliar o meio técnico policial, a fim de melhor compreender a dinâmica dos crimes e organizações criminosas e, a partir disso, possibilitar o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para ações otimizadas, seja pelo viés da inteligência, seja pelo viés técnico da atuação de grupos especializados para ações dessa natureza, minimizando as lacunas do Estado e potencializando os resultados que possam ser alcançados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, André Carneiro de. **Capitães do fim do mundo**: as tropas volantes pernambucanas (1922-1938). Rio de Janeiro: Autografia; Recife-PE: Edupe, 2016.

ALMEIDA, Erivelton Nunes de. A evolução da criminalidade no semiárido nordestino: do cangaço ao crime organizado. **I Congresso Internacional da Diversidade do Semiárido**. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/revistas/conidis/trabalhos/TRABALHO_EV064_MD1_SA12_ID1714_09102016105810.pdf>.

AQUINO, Jania Perla Diógenes de. Redes e conexões parciais nos assaltos contra instituições financeiras. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 10, p. 75-100, out/nov/dez 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7184>>.

AMORIM, Carlos. **CV – PCC**: a irmandade do crime. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BARBOSA, Francisco José. **Evolução do banditismo moderno e formas de atuação eficazes da Polícia Militar no sertão pernambucano**. 2009. 130 f. Monografia (Especialização em Gestão da Segurança Pública na Sociedade Democrática) - Universidade Luterana do Brasil, Olinda, 2009.

BARBOSA, Rafael; NASCIMENTO, Paulo. **Valdetário Carneiro**: a essência da bala. Natal: Editora Tribo, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O senso prático**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2009.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>.

Brasil tem aumento no número de ataques às instituições financeiras, revela Pesquisa Nacional da CONTRASP. Disponível em: <http://contrasp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/BomDia_CONTRASP31.pdf>.

CASTRO, Lola Anylar de. **Criminologia da libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

COLMERAUER, Márcio. **O passáro de ferro**: uma história dos bastidores da segurança pública do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Record, 2014.

COSTA, Carlos André Viana da. **“Novo Cangaço” no Pará**: a regionalização dos assaltos e seus fatores de incidência. 2016. 81 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

“Especial Novo Cangaço” (17/04/2017). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TDPtG3QA11g>>.

FRANÇA, Lucélio Ferreira M. F. **Normas de conduta policial**: os desafios impostos pelas ocorrências de roubo a banco na modalidade Novo Cangaço. Academia de Polícia Militar Costa Verde. Mato Grosso, 2016.

GUALBERTO, João. **A invenção do coronel**. Vitória: SPDC-UFES, 1995.

HISAYASU, Alexandre; TOMAZELA, José Maria. 'PCC avança fronteira e explode empresa no maior roubo da história do Paraguai'. O Estado de São Paulo (online), 2017. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pcc-avanca-fronteira-e-explode-empresa-no-maior-roubo-da-historia-do-paraguai,70001750624>>.

HOBSBAWM, Eric J. **Bandidos**. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra Ltda, 2015.

LOPES JÚNIOR, Edmilson. Os cangaceiros viajam de *Hilux*: as novas faces do crime organizado no interior do Nordeste do Brasil. **Cronos**, Natal-RN, v. 7, n. 2, p. 353-372, jul/dez 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3216>>.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MELLO, Frederico Pernambucano de. **Guerreiros do sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil**. São Paulo: A girafa, 2011.

MENDONÇA, Nadir Domingues. **O uso dos conceitos: uma questão de interdisciplinaridade**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1983.

MORAIS, André Sette Carneiro de. **"Novo cangaço", os crimes contra estabelecimentos bancários: em busca do perfil dos criminosos**. 2016. 63 f. Monografia (Especialização em Inteligência Policial e Análise Criminal) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande-PB, 2016.

NÓBREGA, João Bezerra da. **Lampião e as volantes paraibanas**. João Pessoa: Ideia, 2015.

GARNES, Geisy. "Operação contra o PCC já revelou pagamentos para criminosos em joias" (26/06/2018). Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/operacao-contra-o-pcc-ja-revelou-pagamentos-para-criminosos-em-joias>>.

PERICÁS, Luiz Bernardo. **Os cangaceiros: ensaio de interpretação histórica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

Pesquisa nacional de ataques a banco – ano de 2017. Disponível em: <<http://contrasp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/RELATORIO-ANUAL-BANCOS.pdf>>.

SODRÉ, Ronaldo Barros. O novo cangaço no Maranhão. **Confins**, Revista Franco-Brasileira de Geografia, n. 37, 2018. Disponível em: <C:\Users\filho\Desktop\artigos para serem publicados II\Novo Cangaço\O novo cangaço no Maranhão.html>.

"Valdetário Benevides Carneiro – Linha Direta". Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UR6Jt_vWqac>.

VICENTE, Rafael. **Crime organizado e a atividade de inteligência da Polícia Militar de Santa Catarina**. Florianópolis/SC, 2017.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo: Contexto, 2016.

_____. **A guerra na era da informação**. São Paulo: Contexto, 2018.

WEBER, Max. **Ensaio sobre a teoria das ciências sociais**. São Paulo: Centauro, 2003.

JUSTIÇA RESTAURATIVA E OS MILITARES ESTADUAIS: UM CAMPO DE POSSIBILIDADES

*Henrique de Sá Ribas
Fábio Gomes de França*

Quando a vida humana começou a se estabelecer em sociedade, o ideal de justiça era relacionado ao instituto da vingança privada, onde a vítima de um crime deveria utilizar-se da sua própria força para garantir e fazer justiça. Segundo Rolim (2006), com a revalorização da Lei Romana e com o estabelecimento da Lei Canônica na Europa Ocidental, por parte da Igreja Católica, a partir do século XI e XII houve um movimento em direção a um sistema público de justiça retributiva que, no século XIX, se impôs como única regra aceitável.

Após o direito de punir tornar-se um monopólio estatal, o sistema punitivo-retributivo foi escolhido com o intuito de coibir os delitos praticados na sociedade, garantindo a segurança da população e atribuindo uma punição/pena a quem ousasse agredir os bens mais importantes elencados pelo legislador no Código Penal. A morosidade da justiça, o papel secundário dado à vítima do crime, aliados à ineficiência da punição para reeducar o ofensor e prevenir crimes, alavancou os ideais da justiça restaurativa (JR) como um meio para resolução extrajudicial de conflitos.

Através de um procedimento voluntário, com a participação da vítima, acusado, familiares e membros da comunidade, a JR busca eliminar e/ou minimizar os danos causados pelo crime e reinserir as partes ao convívio social. Para tanto, a JR “tem como ideal a criação de um modelo penal mais humano, legítimo e democrático, alicerçado na proteção dos direitos fundamentais e restabelecendo relacionamentos rompidos pelo conflito” (SANTOS, 2019, p. 151). Com incentivo internacional os aplicadores do direito no Brasil começam a aplicar alguns princípios restaurativos no caso de pequenos crimes comuns, visando uma melhor pacificação social e a diminuição das demandas existentes no já sobrecarregado Sistema de Justiça Criminal. Paralelo ao Sistema Criminal Comum temos o Sistema Criminal Militar, destinado a processar e julgar os crimes cometidos por pessoas que se amoldam às especificações descritas no Código Penal Militar (CPM). Desse modo, indagamos neste trabalho: é possível a aplicação dos princípios da justiça restaurativa na Justiça Militar Estadual?

Para tanto, procedeu-se uma pesquisa qualitativo-exploratória, de ordem bibliográfica e documental, a fim de contextualizarmos a JR no poder judiciário brasileiro, o desenvolvimento da legislação militar do país e casos julgados pelos Tribunais de Justiça Militar Estadual dos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo. Por fim, vislumbramos que a legislação brasileira e os aplicadores do direito já se utilizam de princípios restaurativos para a solução de conflitos e isso tem se desdobrado na Justiça Militar Estadual, a qual tem buscado novas formas e possibilidades para resolver suas lides processuais.

UM BREVE HISTÓRICO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA: CONCEITOS E APLICABILIDADE

Nos últimos tempos, nosso sistema de justiça retributiva vem sofrendo diversos questionamentos sobre sua efetividade para a solução dos conflitos ocorridos no seio da sociedade, visto que suas promessas de reeducação e ressocialização do criminoso, bem como, a prevenção do crime, não estão sendo alcançadas e aumentam as críticas ao fato de que o encarceramento e o endurecimento das leis penais não influenciam na diminuição da criminalidade. Ao contrário, salvo casos extremos, parece-nos que o afastamento da pessoa do convívio social e a aplicação de penas restritivas de liberdade a infratores da lei penal trazem mais prejuízos do que benefícios à vida social. Nesse sentido, Santos (2019) relata que na década de 1980 houve o crescimento dos movimentos abolicionista e vitimológico, os quais denunciavam as consequências do modelo de justiça criminal, o primeiro alegando que o direito penal não evita delitos e não ajuda o autor e a vítima, o segundo que o Estado esquece a vítima do delito na resolução do conflito, não considerando o dano a ela causado, suas necessidades e direitos, assim como se esquece do dano causado à comunidade.

O crime passou a ser visto como uma afronta ao poder estatal, desconsiderando a ofensa causada à vítima ou à comunidade ofendida, que ocupam papéis secundários no processo, onde o protagonista é o Estado, a vítima e a comunidade atuam como testemunhas e o infrator se manifesta por intermédio do advogado constituído. De modo diverso, no campo da justiça restaurativa, o crime é decorrente de um conflito advindo da convivência em sociedade, quando interesses opostos se embatem, e não se restringe a uma conduta típica e antijurídica, mas, é sim, um atentado às relações existentes entre vítima, infrator e sociedade, sendo necessário reparar estas relações (OLIVEIRA, 2019). Nesse sentido Zehr (1990), reforça que “o crime é uma violação nas relações entre o infrator, a vítima e a comunidade, cumprindo à justiça identificar as necessidades e obrigações decorrentes dessa violação e do trauma causado, que deve ser restaurado (apud PINTO, 2005, p. 22).

Segundo Andrade e Santiago (2018), o conflito é ínsito à convivência social, e pode ser estimulado, se permitido sua continuidade, ou combatido de forma racional, minimizando-se outros conflitos e suas consequências, sejam elas jurídicas, econômicas ou sociais. Partindo-se da dimensão de que o crime é um conflito entre indivíduos, que produz danos à vítima e/ou à comunidade e responsabilidades ao autor, parece-nos que a melhor atuação para a justiça criminal, em algumas situações, seria reconciliar as pessoas e reparar os danos advindos do crime, com a participação efetiva dos envolvidos. Na tentativa de buscar soluções mais adequadas ao delito, em meados do século XX, o modelo restaurativo passou a ser alvo de novas pesquisas, para que “os mecanismos de administração consensual de litígios (mediação, negociação, arbitragem e conciliação) pudessem servir como um conjunto de oportunidades para redução das tensões próprias do conflito, considerando que estes podem ser racionalizados” (ANDRADE; SANTIAGO, 2018, p. 52-53). No tocante à resolução de conflitos, Santos (2019) reconhece três formas de resolvê-los: a autotutela, quando as partes tentam dirimir o conflito por meio do emprego da força e por conta própria; a autocomposição, quando as partes interessadas tentam resolver a divergência de forma pacífica e, às vezes, com a ajuda de uma terceira pessoa imparcial; e a heterocomposição, quando a resolução do conflito é atribuída a um terceiro “estranho” ao objeto da controvérsia, a exemplo do Poder Judiciário brasileiro.

A origem da justiça restaurativa advém do relacionamento interpessoal nas sociedades mais antigas conhecidas, quando ainda não estava tão fortemente definida a figura do Estado e seu monopólio para elencar condutas consideradas criminosas e aplicação da justiça. Essas sociedades, quando da deflagração de um delito ou ato lesivo, buscavam maneiras para sanar o

conflito com a participação da vítima, do ofensor e da comunidade. Antes do sistema de justiça, tal qual conhecemos hoje, já existiam “práticas de justiça estabelecidas consensualmente nas comunidades e que operavam através de processos de mediação e negociação, em vez da imposição pura e simples de regras abstratas” (ROLIM, 2006, p. 237). Os meios não formais ou alternativos de resolução de conflitos foram a primeira iniciativa que as antigas sociedades encontraram para solucionar suas divergências. Encontram-se vestígios das práticas restaurativas na era pré-cristã nos Códigos de Hamurabi (1700 a.C), Ur-Nammu e Lipit-Ishtar (1875 a.C), os quais enunciavam medidas restitutivas nos casos de crimes contra bens e, os Códigos Sumeriano (2050 a.C) e o de Eshunna (1700 a.C) revelam medidas restitutivas para os crimes cometidos com violência (OLIVEIRA, 2019). Na mitologia grega, relatos indicam que Páris, que era filho de Príamo e Hécuba, teria intermediado o conflito entre Hera, Atena e Afrodite, que brigavam por uma maçã de ouro, a qual os deuses queriam destinar àquela considerada mais bela (MEDINA, 2004).

Nesse período, a justiça era exercida pela comunidade visando o pleno restabelecimento das relações sociais rompidas com o conflito criado entre a vítima e o causador do evento danoso. Assim sendo, percebe-se que o processo restaurativo não é algo inovador e que “a justiça restaurativa não é criação da modernidade, já que a restauração é um processo existente nas mais antigas sociedades e ainda vigente em diversos sistemas sociais e comunitários” (SALIBA, 2009, p. 146). Da mesma forma corrobora Rolim (2006) ao afirmar que as práticas de justiça restaurativa são muito antigas e estão alicerçadas nas tradições de povos do Oriente ao Ocidente, que basearam nos princípios restaurativos, durante séculos, os procedimentos de justiça comunitária aplicados à sua sociedade. Parece-nos que resgatar as práticas comunitárias de justiça não significa retrocesso ou retorno aos tempos da justiça privada, mas uma recuperação dos valores culturais esquecidos e negligenciados pelos historiadores.

De forma mais contemporânea, a partir de 1970, a justiça restaurativa surgiu como uma alternativa frente às limitações do paradigma punitivo, no intuito de ser uma opção na resolução dos conflitos, podendo ser o principal sistema de justiça criminal ou um complemento ao existente. É ponto pacífico que o primeiro a utilizar a expressão “justiça restaurativa” foi o pesquisador e psicólogo americano Albert Eglash, na década de 1950, que posteriormente publicou um artigo, em 1977, intitulado “*Beyond Restitution: Creative Restitution*” (Além da reparação: reparação criativa). O trabalho de Eglash se desenvolveu com detentos e mostrava como o comportamento delitivo por eles adotado era danoso às vítimas, bem como estimulava atitudes que os presos poderiam tomar com o intuito de reparar ou amenizar os danos causados.

Para Zehr (2015), “as primeiras experiências restaurativas atuais iniciaram em meados da década de 1970, influenciadas pelos diálogos pacificadores e de consensos oriundos das culturas africanas e das primeiras nações do Canadá e da Nova Zelândia” (apud CARVALHO, 2019, n. p.). A Nova Zelândia, desde 1989, fez da justiça restaurativa o principal modelo adotado no sistema nacional de Justiça Juvenil e implementou o movimento de justiça restaurativa para adultos desde 1994 (MARSHALL; BOYACK; BOWEN, 2005). Atualmente diversos países utilizam programas exitosos de justiça restaurativa aliados aos seus sistemas judiciários: Portugal, Colômbia, Chile, Espanha, Estados Unidos, Bélgica, Reino Unido, Austrália, Singapura, Letônia, México, Peru e Argentina (BITTENCOURT, 2017; LEAL, 2010; SCURO NETO, 2005).

A justiça restaurativa constitui-se em um conjunto de princípios e técnicas utilizados para trazer conscientização sobre os fatores que motivam os conflitos e a violência na vida em sociedade, solucionando-os com a participação do ofensor, da vítima, de suas famílias, de outros envolvidos no evento danoso, de representantes da comunidade atingida pelo fato e de um

facilitador restaurativo, para que, juntos, de forma ativa e voluntária, participem das soluções hábeis para dirimir o conflito existente entre as partes.

A justiça restaurativa é uma nova modalidade, baseada num conceito de procedimento por consenso, no qual a vítima, o infrator e, se necessário outros membros da comunidade direta ou indiretamente afetados pelo crime participam de forma coletiva no fomento de soluções para os danos psicológicos, ressentimentos e perdas causados pelo crime (GONÇALVES, 2009, p. 295).

Enquanto o sistema retributivo atual isola a vítima do processo, pouco se importando com sua perda, buscando comprovar a culpa do ofensor baseado em fatos passados, na ânsia de castigar o autor do delito retribuindo o mal (crime) com mais mal (pena), a ideia da justiça restaurativa é olhar para o futuro, buscando que o autor restaure o mal cometido, reconstruindo os relacionamentos existentes entre as partes, no intuito de proporcionar relações saudáveis no futuro, ao invés de se concentrar nas consequências punitivas de um evento passado. Segundo Santos (2019), as práticas usadas pela justiça restaurativa têm a finalidade de prevenir conflitos e atenuar consequências decorrentes dos conflitos interpessoais, devolvendo o poder de solução do conflito à vítima, ao ofensor e à comunidade para que eles decidam e dialoguem sobre a melhor forma de reparar os danos advindos da conduta delituosa. De modo geral podemos dizer que a justiça restaurativa empodera as partes e tem sua base em cinco pilares: o encontro, a reparação, a reintegração, a participação e a transformação.

O encontro ocorrerá entre a vítima e o ofensor, e quando possível membros da comunidade, sendo nessas sessões restaurativas acompanhados de um facilitador, objetivando entender o conflito, ouvir as partes sobre o ocorrido, o que aquilo causou e se há a possibilidade de reparação. O segundo pilar é a reparação, que consiste na restituição do bem ou na entrega do valor, quando a ofensa for financeira, ou no pedido de perdão, quando não for possível ocorrer tanto a reparação material, quanto a simbólica. O terceiro e importantíssimo pilar é a reintegração, que objetiva a recuperação do ofensor, evitando a reincidência, como também a da vítima, afinal, ambas as partes devem retornar aptas a sociedade. Nessas sessões restaurativas, é de suma importância a participação assídua de ambas as partes, visto que ambos buscam a solução do conflito. Por fim, no caso da transformação, no sentido literal da palavra, visa que as partes se recuperem dos traumas causados pelo conflito, e transformem-se a ponto de voltar para a sociedade de forma pacífica, tratando todos de forma mais compreensiva (LEAL, 2010, n. p.).

O processo restaurativo deve ser voluntário e composto por um ou mais mediador/facilitador, sendo desenvolvido preferencialmente em espaços comunitários visando que a aplicação das técnicas restaurativas (mediação, conciliação e transação) alcance o resultado restaurativo, qual seja, “um acordo objetivando suprir as necessidades individuais e coletivas das partes e se lograr êxito na reintegração social da vítima e do infrator” (PINTO, 2005, p. 21).

Visando nortear os trabalhos a serem desenvolvidos a nível mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), através das Resoluções 2002/12 e 2000/14, expressou os princípios básicos para regulamentação da justiça restaurativa e suas práticas em casos criminais, delineando o uso, operação e desenvolvimento do programa a ser desenvolvido pelos Estados-membros. Para dispor sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Após os incentivos e recomendações da ONU, foi firmado em agosto de 2014 o Protocolo de Cooperação para a difusão da justiça restaurativa

entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.

Santos (2019) afirma que a partir da implementação dessa Política de Incentivo à Autocomposição, foi evidenciada a importância dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, através da solução pacífica e da valorização do diálogo e do consenso, sendo que as ferramentas da negociação, mediação, conciliação, assim como as convenções processuais e as práticas restaurativas passaram a ser consideradas instrumentos efetivos de pacificação social. No ano de 2016 foi editada pelo CNJ a Resolução 225, buscando estabelecer uniformidade, em âmbito nacional, do conceito de justiça restaurativa, evitando disparidade de orientação e ação, assegurando uma boa execução da política pública respectiva. A referida Resolução dispôs em seu Art. 1º:

A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados (RESOLUÇÃO 225 CNJ, 2016).

Desde antes dessas regulamentações, em que pese no ordenamento jurídico brasileiro vigorar o princípio da indisponibilidade e da obrigatoriedade da ação penal, da qual o Ministério Público é o titular, a aplicação do modelo restaurativo vinha sendo aceita, pois conforme Pinto (2005), tais princípios foram flexibilizados com a previsão da suspensão condicional do processo (para qualquer crime em que a pena cominada for igual ou inferior a um ano) e a transação penal, trazidos pela Lei 9.099/95, assim como pelo instituto da remissão nos atos infracionais cometidos por adolescentes, deixando considerável discricionariedade ao Ministério Público e permitindo a ilação, mesmo sem mudança legislativa, que estes crimes poderiam ser encaminhados a núcleos de justiça restaurativa.

A resolução do CNMP/14 veio solidificar as práticas que já vinham sendo adotadas pelos membros das promotorias, porém, é preciso ter em mente que o procedimento restaurativo não é expressamente previsto em lei como um devido processo legal, e desde o ano de 2006 o Projeto nº 7006/06 almeja estabelecer formalmente a Justiça Restaurativa no país como uma opção ao sistema retributivo vigente, não com a intenção de extingui-lo, mas de complementá-lo, e frente aos desarranjos legislativos após 14 anos, ainda não foi aprovado. Mesmo assim, os programas de justiça restaurativa estão em funcionamento no país desde o ano de 2005, quando foram implantados os projetos-pilotos nos municípios de São Caetano do Sul/SP, Porto Alegre/RS e Brasília/DF, em parceria entre o Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Segundo mapeamento do CNJ, divulgado em junho de 2019, existem práticas restaurativas em vinte e cinco (dos vinte e sete) Tribunais de Justiça existentes no país, assim como em três (dos cinco) Tribunais Regionais Federais. No Estado do Paraná, frente ao movimento legislativo municipal e estadual para promulgação de leis que disponham sobre programas restaurativos para o atendimento das comunidades, as cidades de Ponta Grossa (lei nº 12.674/2016), Foz do Iguaçu (decreto nº 24.647/2016) e Guarapuava (lei nº 2.685/2017) aderiram à implementação e aplicação de programas de justiça restaurativa, contando, inclusive, com policiais militares desempenhando a função de mediadores ou facilitadores.

Em seu discurso por ocasião da assinatura do protocolo com o MP, o então presidente do CNJ, Ministro Ricardo Lewandowski, enalteceu a necessidade dos magistrados buscarem outras formas para a solução dos conflitos sociais, pois, à época, havia quase cem milhões de processos

em tramitação para 18 mil juízes dos tribunais federais, estaduais, trabalhistas, eleitorais e militares, reforçando que ao magistrado não basta apenas inteligência técnico-jurídica e conhecimento do Direito material, civil, penal ou militar, é preciso ter sensibilidade social para concretizar os direitos sociais e garantir a paz social (CNJ NOTÍCIAS, 2014, on-line). Importante frisar que em duas oportunidades durante seu discurso o presidente do CNJ fez menção ao direito militar, não de maneira exclusiva, mas como necessário para garantia dos direitos sociais, disponíveis a todos os cidadãos brasileiros. Frente às considerações almejadas para uma melhor prestação jurisdicional, bem como as poucas alterações realizadas e implementadas na legislação e Justiça Militar, deixada em segundo plano, voltamos o olhar para os militares estaduais, que de maneira ambivalente são submetidos tanto à legislação castrense quanto à civil.

CONTEXTUALIZANDO A JUSTIÇA RESTAURATIVA NO MUNDO CASTRENSE

Para adentrar na seara castrense, torna-se interessante contextualizarmos historicamente a evolução da legislação Penal Militar Brasileira, que passou a ser concebida no ano de 1763 com vinte e nove artigos que compunham os “artigos de guerra” escritos a Portugal pelo Conde de Lippe, no intuito de organizar e disciplinar o Exército Português. Tais dispositivos perduraram durante todo o período imperial. Com a chegada de D. João VI ao Brasil foi criado o Conselho Supremo Militar e de Justiça, através do alvará de 21 de abril de 1808, sendo que com a Provisão de 20 de outubro de 1834 os crimes militares foram separados em duas categorias: os praticados em tempo de paz e os praticados em tempo de guerra. Com o advento da República (15 de novembro de 1889), houve uma modificação na legislação existente resultando no primeiro Código Militar – Código da Armada (Marinha) – criado pelo Decreto nº 18, de março de 1891, que depois foi ampliado ao Exército pela Lei nº 612, de 28 de setembro de 1899, sendo o embrião do nosso atual CPM, criado pelo Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, com vigência desde 1º de janeiro de 1970 (LOUREIRO NETO, 2010).

Nosso Código Penal Militar é composto por normativas específicas destinadas à garantia e manutenção dos princípios basilares das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), organizadas com base na hierarquia e na disciplina, e busca a preservação das instituições militares, da segurança externa do país, da autoridade, disciplina, serviço e dever militar, além da cultura, símbolos e princípios castrenses. O Direito Penal Militar não previu os policiais e bombeiros militares como endereçados de seus mandamentos, nesse sentido “a própria divisão do CPM em crimes cometidos em tempo de guerra e em tempo de paz, bem como o conteúdo dos seus artigos não guardam relação com as atividades de segurança e defesa social” (SANTOS, 2019, p. 66).

Tal afirmativa é reforçada quando se compara a diferença da natureza do serviço desempenhado pelos militares da União e pelos militares estaduais. A definição de militar encontra-se no art. 22 do Código Penal Militar que considera militar qualquer pessoa que, em tempo de paz ou de guerra, seja incorporada às Forças Armadas, para nelas servir em posto, graduação, ou sujeição à disciplina militar. Além disso, em 05 de fevereiro de 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 18 fazendo a Constituição Federal destacar em Art. 42 que os membros das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, pois militares são aqueles das Forças Armadas.

Diferentemente dos militares da União, cuja atividade destina-se à defesa da pátria, garantia dos poderes constitucionais e por iniciativa destes, da lei e da ordem, as atividades

desempenhadas pelos militares estaduais têm natureza eminentemente civil. Caracteriza-se pela prestação de segurança pública e socorro ao cidadão, voltando-se para o atendimento e resolução de conflitos da ordem pública ocasionados no seio da sociedade, decorrentes de eventuais desentendimentos frente ao regramento legislativo posto pelo Estado, de modo que “a Polícia Militar atua interagindo diretamente em toda vida em sociedade por meio de uma atividade de segurança pública de natureza eminentemente civil” (SANTOS, 2019, p. 24). Por este motivo, encontra-se descrita no artigo 144 da Carta Magna, em companhia de outras instituições civis que desempenham serviços de segurança pública.

Tendo em vista que a definição de militar contida no CPM referia-se somente à pessoa incorporada nas Forças Armadas, a sujeição dos militares dos Estados aos crimes militares definidos em lei ficou por conta do art. 125, § 4º, da CF/88, e quando o legislador infraconstitucional quis estabelecer diferenciação entre os militares, é explícito usando a expressão “militar das Forças Armadas”, excluindo os estaduais. Enquanto os militares da União mantêm o foco nas ameaças externas e inimigos do país, permanecendo eminentemente aquartelados com pouca interação junto ao cidadão, os militares dos Estados atuam diretamente com a comunidade, com os brasileiros mais carentes e necessitados, de maneira muito próxima, pois o modelo de policiamento preventivo adotado pelas Polícias Militares para desenvolver seu mister é o policiamento de proximidade, se interligando com a comunidade, seus problemas, anseios e dificuldades.

A ideia central do policiamento de proximidade está “na aproximação da Polícia Militar com a sociedade por meio da participação interativa com a comunidade proporcionando e estimulando o desenvolvimento da dignidade da pessoa humana mediante o empoderamento do cidadão” (BALESTRERI, 2003, p. 51). Em acréscimo, podemos reforçar que este tipo de policiamento “busca resolver as questões não emergenciais, mas que causam insegurança na comunidade” (SANTOS, 2019, p. 37).

Em situação normal, as atividades desempenhadas pelos militares estaduais não guardam relações em comum com as realizadas pelas Forças Armadas. Ciente das diferenças existentes, o legislador dispôs no art. 6º do Código de Processo Penal Militar (CPPM) que, onde for aplicável, os processos da Justiça Militar Estadual obedecerão às normas processuais nele previstas, salvo quanto à organização de Justiça, aos recursos e à execução de sentença nos crimes previstos na Lei Penal Militar a que responderem os oficiais e praças das Polícias e dos Corpos de Bombeiros Militares. Já no Art. 3º, “a”, do mesmo diploma, encontramos que os casos omissos do Código serão supridos pela legislação do processo penal comum aplicável ao caso concreto (BRASIL, CPPM, 1969).

Também observamos essa diferenciação quando da implementação do art. 90-A na Lei 9.099/95 – Juizados Especiais Cíveis e Criminais¹, o qual excluiu sua aplicação à Justiça Militar, corroborando com a Súmula nº 9 do Superior Tribunal Militar, exarada em 24 de dezembro de 1996, que já estabelecia que a Lei nº 9.099/95, não se aplica à Justiça Militar da União. Por fim é importante citar que a legislação disciplinar aplicada aos operadores de segurança pública do Brasil deve levar em consideração regramentos como a Portaria Interministerial SEDH/ MJ nº 2/2010 publicada em 15 de dezembro de 2010, a qual estabelece as diretrizes nacionais de promoção e defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública no país, e recomenda no tocante aos direitos constitucionais e participação cidadã que deve se “adequar

¹ Os Juizados Especiais Criminais têm competência para conciliação, julgamento e execução das infrações penais de menor potencial ofensivo (contravenções penais e os crimes que a lei comine pena máxima não superior a dois anos), objetivando a reparação dos danos sofridos pela vítima e aplicação de pena não privativa de liberdade (BRASIL, Lei 9.099, 1995).

as leis e regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública à Constituição Federal de 1988”.

Diante dessas considerações, importa-nos destacar que não há registro no país de Juizado Especial Criminal para julgamentos de crimes militares, e dentre os Tribunais Militares Estaduais existentes (SP, RS e MG), somente o mineiro propõe uma interpretação além do disposto no Código de Processo Penal Militar, no tocante à organização da Justiça, recursos e execução de sentença de crimes que os militares estaduais respondem. O que ocorre é certa relativização por parte do Tribunal Militar Estadual mineiro em relação às infrações militares cuja pena se enquadra no Art. 61² da Lei 9.099/95, aplicando sentenças com o uso dos dispositivos da transação penal, suspensão condicional do processo e outros benefícios previstos naquela lei, uma vez que o Ministério Público Estadual atuante naquela Justiça Militar entende “ser razoável e proporcional a aplicação da Lei nº 9.099/95 ao processo penal militar, por ser mais benéfica ao réu e não comprometer os princípios da hierarquia e disciplina” (SANTOS, 2019, p. 138). Ainda mais, “não há lógica, isto é, não é razoável a exclusão, afinal, seria a Justiça Militar algo superior ou inferior às demais por ser especial? Especial a Justiça eleitoral também é e nem por isso os crimes eleitorais são excluídos do benefício” (QUEIROZ, 2002, p. 34). Parece-nos que a justiça militar mineira está um passo à frente das demais do país em direção à implementação de uma Justiça Restaurativa Militar, pois conforme Pinto (2005), com a aplicação da Lei 9.099/95 têm sido adotadas práticas restaurativas no Brasil, mas ainda não conforme a especificidade e princípios definidos pela ONU.

Recentemente, na busca por direitos humanos aos profissionais de segurança pública, a Lei 13.967/19, atendendo a uma portaria interministerial, extinguiu a prisão administrativa aos militares, impedindo a privação de liberdade no caso de transgressões disciplinares³, fato marcante frente aos novos anseios restaurativos de estudiosos do direito penal, mas ainda lento frente às possibilidades existentes para a solução de conflito do cidadão-militar. Parece-nos exagerado cercar a liberdade de profissionais representantes do Estado, defensores da paz social, que proporcionam segurança à população, por causa de um simples desacerto nas relações militares “*interna corporis*”, o afastando de seu labor diário, ao mesmo tempo em que, em alguns casos, melhor caberia ao “militar do Estado que comete crime militar grave contra a hierarquia e a disciplina, os novos modelos alternativos de resolução consensual e a demissão do serviço público como sanção administrativa mais gravosa” (SANTOS, 2019, p. 100).

Na implementação de programas e práticas de justiça restaurativa nos crimes comuns, proposta pelo Ministério da Justiça, os militares estaduais vêm atuando junto à comunidade servindo inclusive como mediadores em alguns Estados (BA, DF, SP, PR, SC, RS) atendendo e em conformidade com as aspirações mais atuais de justiça e pacificação social, porém, estão ficando à margem dessas medidas quando o envolvido são eles próprios. O mediador não está mediado, parece um tanto quanto inadequado e segregador não possibilitar a determinada categoria, em virtude de sua atividade profissional, acesso às novas formas para efetiva resolução do conflito. Sobre a diferenciação entre o cidadão comum e o militar estadual:

A diferenciação é no mínimo absurda. Justamente o homem que tem o dever de proteger e socorrer a sociedade, estando diuturnamente em situação de risco pessoal e só agindo em situações críticas em local de conflito, acha-se em razão de uma potencialidade que lhe é negativa, excluído de benefícios do Estado. É o escravo que planta, colhe e não pode servir-se (MACIEL, 2001, p. 25).

² Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos (BRASIL, Lei 9.099/95, Art. 61).

³ Art. 14. Transgressão disciplinar é toda ação praticada pelo militar contrária aos preceitos estatuídos no ordenamento jurídico pátrio ofensiva à ética, aos deveres e às obrigações militares, mesmo na sua manifestação elementar e simples, ou, ainda, que afete a honra pessoal, o pundonor militar e o decoro da classe (BRASIL, Dec-Lei 4.346, 2002).

O intuito não é defender ou afastar a competência de foro militar para os delitos praticados pelos militares estaduais, mas sim demonstrar a necessidade do aperfeiçoamento da legislação militar no tocante à atividade desempenhada pelos policiais militares, uma vez que muitos delitos e transgressões por eles praticados devem ser melhor solucionados com a aplicação de princípios restaurativos, envolvendo ofensor, vítima, familiares e a comunidade afetada, uma vez que o aparato legislativo ao qual são submetidos não guarda equidade com a atividade desempenhada pelo agente de segurança pública. Afastar os policiais militares do uso de práticas alternativas para solução do conflito “resulta em graves violações dos direitos e garantias fundamentais do cidadão militar, bem como na ausência de vantagens asseguradas até mesmo aos perpetradores dos delitos combatidos por aqueles profissionais de segurança pública” (SANTOS, 2019, p. 79).

Partindo-se do preceito de que a sanção penal deve ser imposta quando indispensável e em “*última ratio*”, as medidas restaurativas aplicadas na seara castrense, seja em transgressões ou em crimes militares, apontam benefícios para a administração pública militar, para a vítima civil ou militar, para o ofensor, e notadamente para a sociedade em geral, evitando o afastamento do policial militar do serviço-fim da instituição, a requisição ou remanejamento de outros servidores para suprir a falta do sancionado, o trabalho excessivo, a sobrecarga horária, a reincidência por cometimento de crime irrelevante para o desempenho de sua atividade-fim. Nesse sentido, Santos (2019) reforça que a reintegração do ofensor e a satisfação das necessidades das vítimas, aliadas a uma solução mais pacificadora para a comunidade militar, podem promover a resolução do conflito, a reconciliação das partes e a reconstrução dos laços rompidos pela transgressão disciplinar e/ou delito militar, prevenindo a reincidência. Alguns delitos capitulados no CPM poderiam ser resolvidos com práticas restaurativas, que diferente do processo retributivo, podem até corrigir falhas na formação institucional do servidor e garantir melhor relacionamento futuro tanto à vítima quanto ao ofensor.

A JUSTIÇA RESTAURATIVA E OS MILITARES ESTADUAIS: ANALISANDO CASOS CONCRETOS

Tendo em vista que a justiça restaurativa busca reduzir o impacto dos crimes sobre todos os cidadãos, inclusive os policiais militares, almejando a manutenção e garantia de direitos com a justa restauração dos relacionamentos abalados em virtude de conflitos, bem como, levando em consideração a titularidade do Ministério Público Militar (MPM) no tocante à ação penal militar, vislumbra-se que o processo restaurativo disposto na Resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, de 13 de Agosto de 2002, poderia ser mais adequado para a solução de alguns crimes militares. O que também pode valer para algumas transgressões disciplinares, se implementado como forma subsidiária de solução de conflitos nos Regulamentos Disciplinares das Polícias Militares.

Para operacionalizar todo esse processo, no tocante à esfera criminal, os casos indicados como hábeis de solução restaurativa, segundo critérios a serem estabelecidos (podem ser crimes punidos com penas menores que 2 anos, todos os crimes com pena mínima de 1 ano), seriam enviados para os núcleos de justiça restaurativa militar, onde se efetivariam as etapas necessárias à solução do conflito, retornando ao MPM com relatório e um acordo restaurativo assinado pelos participantes. Segundo Pinto (2005), ao receber esse documento, a Promotoria formalizaria o acordo e o apresenta como sua proposta para homologação judicial, passando à fase executiva, onde o cumprimento do acordo seria monitorado e avaliado sobre sua efetividade e eficiência para a institucionalização da JR.

No tocante às transgressões disciplinares praticadas pelos militares estaduais, o Comandante direto, nos casos hábeis de solução restaurativa definidos conforme critérios objetivos a serem externados nos regulamentos disciplinares das polícias militares, encaminharia o caso para os núcleos de justiça restaurativa militar. Nestes núcleos, se efetivariam as etapas necessárias à solução do conflito, retornando ao Comandante o relatório e o acordo restaurativo assinado pelos participantes (pedido de desculpas, restituição dos prejuízos, devolução de material, compromissos assumidos), que pode ser homologado ou rejeitado pelo Comandante.

Ambos os processos restaurativos se desenrolariam conforme na justiça comum. Pinto (2005) reforça características como a participação voluntária e concordância de ambas as partes (réu/transgressor e vítima), podendo a concordância ser revogada unilateralmente. Os acordos devem ser razoáveis e as obrigações devem atender ao princípio da proporcionalidade, seu conteúdo não pode ser usado como indício ou prova no processo penal, seja o original seja em outro e durante todas as etapas necessárias à solução do conflito. O mediador militar deve garantir os direitos e garantias fundamentais das partes, tais como o princípio da dignidade humana, da razoabilidade, da adequação, do interesse público, da ampla defesa e do contraditório.

Sob essa proposta restaurativa, cumpre considerações acerca de um caso ocorrido no 1º Batalhão de Bombeiro Militar (BBM) do Estado do Rio Grande do Sul, onde um Sargento não prestou continência a uma Capitã, alegando que a Oficiala não gostava de sua pessoa e não respondia ao sinal de respeito. O Sargento foi denunciado pelo MPM, sendo processado pelo crime de desrespeito a superior⁴ previsto no CPM. Cumpridas as formalidades legais, o réu foi inocentado pelos juízes militares de primeira instância, e após a apelação do MPM, a sentença absolutória foi mantida pelo Tribunal de Justiça Militar gaúcho.

APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME DE DESRESPEITO A SUPERIOR DIANTE DE OUTRO MILITAR (ART. 160 DO CPM). SARGENTO. CAPITÃ. ATO DE CONTINÊNCIA. RUSGA FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE DOLO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE 1º GRAU. APELO DESPROVIDO. UNANIMIDADE.

In casu, os autos denotam que o Sargento não praticou o delito de desrespeito a superior (art. 160 do CPM) diante da Capitã por ter deixado de prestar continência e falado de forma grosseira, conforme descrito pelo Ministério Público. Primeiramente, consubstanciado nos depoimentos prestados na fase administrativa e judicial, foi identificado que já havia uma rusga funcional anterior aos fatos entre os envolvidos. Aliás, o próprio Comandante do BBM afirmou em juízo que tinha ciência que a vítima nutria antipatia pelo acusado. Ademais, ficou evidenciado que a continência cobrada pela Capitã foi cumprida, embora haja a discussão interpretativa sobre a maneira adequada do ato. Assim, diante deste contexto, verifica-se que não configurado o dolo deliberado do indigitado Sargento para faltar com respeito com seu superior. Portanto, confrontando as provas colhidas na fase inquisitorial e em juízo, verifica-se não haver compatibilidade e nem concordância suficiente para reformar a sentença de 1º grau de jurisdição. Apelo desprovido. Unânime⁵.

Se fossem aplicados os princípios restaurativos ao caso em questão, além de evitar a morosidade do poder judiciário imaginamos que o desfecho poderia ser mais pacificador àquela comunidade militar, ora representada pelo quartel do Corpo de Bombeiros Militar. Após

⁴Art. 160. Desrespeitar superior diante de outro militar. Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.

⁵ Disponível em: <<https://www.tjms.jus.br/consultas/jurisprudencias/consultar/processo1000394-17.2018.9.21.0001>>.

aceitação do processo restaurativo pelas partes, o facilitador iniciaria as etapas delineadas por Leal (2010), colocando frente a frente vítima, infrator e parte do efetivo daquela Unidade que compõe a comunidade militar, podendo incluir familiares que possam auxiliar no processo de consenso e pacificação social, relatando as angústias, desacertos e reprimendas advindas de ambos os lados, de modo que todos pudessem se manifestar no intuito de entender o conflito, suas causas, suas consequências aos envolvidos e se há ou não possibilidade de reparação. Segundo Parker (2005), o encontro permite à vítima e ao infrator compartilharem suas histórias, direta ou indiretamente, e encontrar um meio de reparar os prejuízos. Ouvindo cada participante do processo se perceberiam as dificuldades de relacionamento existentes entre os envolvidos, e a partir daí seria tentado dirimir suas diferenças, buscando o bem comum no ambiente de trabalho. Eventuais desvios ou postura inadequada de qualquer das partes tornar-se-iam evidentes e possibilitariam aos envolvidos um olhar para si próprio, de modo a proporcionar-lhes a mudança de comportamento almejada ao fim do processo.

Na etapa da reparação (LEAL, 2010), se houver possibilidade, o infrator procede o pedido de perdão/escusas, quando não é possível a reparação simbólica. Aqui os infratores, cientes de suas atitudes nocivas, tentam consertar o prejuízo causado por suas ações, de modo que, segundo Pinto (2005, p. 24), “o processo restaurativo só tem lugar quando o acusado houver assumido a autoria e houver um consenso entre as partes sobre como os fatos aconteceram”.

No caso destacado poderia advir parcela de arrependimento de ambas as partes, do Sargento, que somente prestou continência à Oficiala quando por ela admoestado, e da Capitã, que poderia retribuir ao cumprimento e evitar que embates profissionais afetassem a relação destes militares estaduais. Com a assunção da parcela de culpa e o arrependimento sincero, a próxima etapa, da reintegração (LEAL, 2010) das partes na comunidade, no ambiente profissional, torna-se facilitada, a Capitã poderia mudar o modo de tratar os subordinados e ambos cumprirem seus deveres funcionais, evitando reincidência em situações desta natureza durante o desempenho da atividade-fim policial ou bombeiro militar, “permitindo à vítima e ao infrator tornarem-se membros contribuintes da sociedade que participam” (PARKER, 2005, p. 249).

Fundamental se faz a participação (LEAL, 2010) efetiva das partes durante os encontros restaurativos, pois que suas concepções e olhares divergentes sobre a realidade fática devem convergir a ponto de solucionar o conflito de maneira positiva a ambos permitindo que alcancem a derradeira etapa que é a transformação (LEAL, 2010), podendo voltar a se correlacionar de maneira ordeira entre si, consigo mesmos e com a comunidade, aprendendo com sua conduta e evoluindo como ser humano.

Percebemos no caso em foco que o Sargento foi absolvido do crime de desrespeito à superior, porém, durante o processo, em que pese se constatarem animosidades existentes entre as partes anteriores ao fato apurado, não houve sequer tentativa de saná-las, ao contrário, não resolvendo tais diferenças a justiça potencializa a situação de tensão vivida diariamente pelos militares estaduais, que poderá eclodir em novo processo administrativo ou criminal. Percebe-se também outra dificuldade que irá refletir no relacionamento desta comunidade militar, o depoimento de Major do BBM que, taxativo, declarou “já ter escutado várias reclamações do modo que a Capitã trata seus subordinados, inclusive já teve problemas entre a vítima e sua pessoa, decorrente de matéria de serviço”, diferente do Sargento que considera “excelente profissional, educado e competente, com bom relacionamento entre seus pares e superiores”.

Novamente, por ocasião desta passagem, a justiça sequer tentou proporcionar circunstâncias que poderiam alterar o comportamento rotineiro da vítima, no caso a Oficiala com histórico de tratar mal seus subordinados, de modo a se relacionar melhor com a

comunidade a que pertence corrigindo eventual desvio na formação, tampouco vislumbrou a possibilidade de estar criando outro relacionamento difícil para a Oficiala com o referido major, seu superior hierárquico. Buscou-se somente, enquanto sistema retributivo, confirmar ou não a culpa do acusado por um evento do passado, sem olhar para o futuro de qualquer um dos envolvidos.

Nesta mesma linha, outro caso, agora ocorrido na cidade de Serra Azul, Estado de São Paulo, no interior do 4º Pelotão da 4ª Companhia do 51º BPM/I, um Soldado PM ofendeu a integridade corporal de outro Soldado da corporação, desferindo-lhe um tapa no rosto que lhe causou lesão leve.⁶ No momento dos fatos, ambos se encontravam de serviço e o acusado foi autuado e preso em flagrante delito pelo cometimento de crime militar. Após o trâmite processual o réu foi condenado a 3 meses de detenção.

POLICIAL MILITAR. LESÃO CORPORAL LEVE. PM VITIMADO. CONDENAÇÃO EM PRIMEIRO GRAU. APELO DA DEFESA BUSCANDO ABSOLVIÇÃO POR LEGÍTIMA DEFESA OU DESCLASSIFICAÇÃO DO CRIME PARA INFRAÇÃO DISCIPLINAR NOS TERMOS DO ART. 209, PAR. 6º, CPM. IMPOSSIBILIDADE. CONDUTA PENALMENTE RELEVANTE. RÉU QUE CONFESSOU A AGRESSÃO. VIOLENTA EMOÇÃO RECONHECIDA NA DOSIMETRIA. PENA MÍNIMA MANTIDA. Policial militar que agride colega de farda com tapa no rosto após ser informado de que outro policial estaria enviando mensagens de galanteio para sua noiva, em local sob Administração Militar, causando-lhe lesões corporais de natureza leve, pratica o delito previsto no artigo 209, *caput*, do CPM. Tese de legítima defesa da honra afastada. Impossibilidade de desclassificação para infração disciplinar em razão da natureza das lesões. Circunstância agravante de estar em serviço compensada pela atenuante da violenta emoção. Pena mínima. Provimento negado⁷.

Parece-nos claro que o conflito ensejador do crime que o Soldado cometeu foram as mensagens e gracejos da ora vítima para a noiva do ora réu. Neste caso o encontro poderia resolver o conflito que sequer foi considerado pela justiça, que foi em busca da comprovação do dolo e da culpa do acusado. Promovendo a conversa frente a frente entre as partes, seria esclarecido o questionamento feito pela própria vítima que “não sabia porque estava apanhando”, bem como se estabeleceria se o policial que mandava as mensagens de WhatsApp para a companheira do réu era de fato o vitimado pelo tapa, resolvendo as questões pessoais do casal e profissionais do policial. Com a participação da comunidade militar, no caso parte do efetivo do 4º Pel./4ª Cia/51º BPM, e de familiares dos envolvidos (o Soldado vítima era casado), se possibilitaria externar o comportamento desejado por aquele grupo social, mesmo não sendo a vítima que de fato, como alega, enviou as mensagens e gracejos. No encontro não se deixaria de lado, também, a conduta perpetrada pelo réu, pois que, conforme o Procurador pontuou em seu voto no TJM/SP, a “reprovável conduta do ofendido não tem o condão de afastar a responsabilidade do apelante. Inadmissível a pretensão de fazer justiça com as próprias mãos, por mais injusta que tenha sido a provocação do ofendido, não poderia o recorrente resolver a questão daquela forma, a tapas.”

Dentre tantas maneiras para solucionar esta pendência o réu poderia anotar o número de telefone que a noiva recebia as mensagens de gracejos, verificar no plano de chamada do Pelotão se estava cadastrado e em nome de quem, a noiva quando era importunada por ocasião da passagem da viatura poderia olhar o número do prefixo, o nome do policial, o dia, horário do ocorrido de modo à identificação correta e adoção de providências preventivas, notificando na sede do pelotão que havia policiais militares que a importunavam.

⁶Art. 209. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem. Pena - detenção, de três meses a um ano.

⁷ Disponível em <http://ww2.tjm.sp.jus.br/Jurisprudencia/Ementas/Details/9862>

Em nenhum momento os celulares das partes foram confrontados com a intenção de identificar e comprovar as mensagens, até porque não era essa a intenção da Justiça que buscava comprovar a culpa do réu que desferiu um tapa no ofendido. De fato, a justiça não sabe se era o ofendido que importunava a noiva do agressor, ao que parece a noiva também não sabe ao certo, tampouco o réu.

No transcurso do processo fica evidente que o réu demonstrou intenção de atentar contra a vida do militar estadual ofendido. Uma das testemunhas relatou que o “acusado falou que iria ser preso, mas que quando saísse da prisão o ofendido iria ver”, assim como o Sargento condutor do flagrante de crime militar, em seu depoimento de testemunha na Vara de Justiça Militar aduz que o “réu disse ao depoente que depois que saísse da prisão iria resolver com a vítima”, caso a reparação não ocorra, importante se faz o distanciamento dos militares do convívio diário de trabalho, pois que existe grande possibilidade de tais promessas serem efetivadas, levando-se em conta o stress do labor diário e o acesso a armas de fogo por parte dos PMs.

A etapa da reparação deve ser muito bem avaliada pelo ofendido e ofensor, pois é a partir dela que a reintegração das partes, devidamente recuperadas, para o convívio em sociedade, poderá ser efetivo, ainda mais em uma comunidade pequena, conforme o defensor constituído, “composta por 22 policiais militares” que exercem serviços em um “município de pequeno porte, onde as notícias se espalham entre os comunitários, além de ter se espalhado entre os próprios PMs do Pelotão”, uma vez que pode apresentar características ainda mais segregadoras em casos de infidelidade. Nesse sentido, parece que a transformação poderia ser implementada pelo sentimento de vergonha, que segundo Araújo (1998), é a mais peculiar e mais humana de todas as expressões, surgindo a partir de dois elementos: a reflexão sobre si mesmo acerca de alguma característica de aparência pessoal; e o pensamento sobre o que os outros pensam de nós. A vergonha faz com que o sujeito se sinta humilhado pelo outro que legitima, assim como a exposição pública, com expectadores reais, promove o mesmo embaraço.

Tendo em vista a análise destes casos, percebe-se que a aplicação dos princípios restaurativos poderiam empoderar vítima, ofensor e comunidade, possibilitando a eles atuarem no processo como personagens protagonistas de suas vidas, resolvendo seus conflitos e promovendo uma pacificação social mais adequada e coerente com a realidade fática.

CONCLUSÕES

Neste trabalho, refletimos sobre a legislação atual não limitar a Justiça Militar Estadual somente à prática da justiça e elementos próprios de um princípio retributivo, focado na pena e na punição como possibilidades hábeis para encontrarmos soluções aos conflitos. Ao contrário, diante da atuação dos juizados especiais criminais na esfera da justiça comum, fomos em busca de demonstrar outro desdobramento que encontra na justiça restaurativa recursos e aplicação de sentenças aos integrantes das polícias e bombeiros militares.

No tocante aos crimes militares, destacamos que o princípio da igualdade impõe tratamento igual para militares e civis no tocante aos delitos previstos no Código Penal comum e no Código Penal Militar, e sob pena de odiosa discriminação os militares merecem o mesmo tratamento dado aos civis, sem qualquer diferenciação.

Analisando as diferenças de natureza, atuação e atividades desempenhadas pelos militares estaduais, na área de segurança pública, e uma vez que o Código Penal Militar não foi

pensado para estes profissionais, parece viável um tratamento diferente do disponibilizado aos militares das Forças Armadas, propiciando como opção de política criminal a aplicação de mecanismos mais adequados para a solução dos conflitos eventualmente gerados durante a execução do trabalho policial, dos militares estaduais entre si, com sua instituição e no trato com os cidadãos.

Neste mesmo sentido, com as inovações legislativas que confirmam as diferenças entre os militares e as recentes leis promulgadas que trazem cada vez mais práticas de desencarceramento, torna-se importante a necessidade de uma análise sobre a viabilidade da aplicação de outros meios para a conciliação de conflitos, notadamente para crimes militares ocorridos na esfera estadual.

A intenção não é acabar com a justiça retributiva, mas sim propiciar uma opção menos traumática e mais efetiva para a solução de conflitos entre os servidores estatais com maior atuação na segurança pública diária da sociedade, de modo que o modelo retributivo e o restaurativo possam existir de maneira harmônica e complementar entre si. Para tanto, e de maneira formal, o projeto de lei acerca da implementação da justiça restaurativa no Brasil, em trâmite desde o ano de 2006, haveria de constar sua aplicação para crimes e transgressões militares cometidos por estes profissionais.

As diretrizes da ONU e orientações nacionais devem ser adequadas às necessidades da justiça militar, de modo que a JR possa servir como uma oportunidade para aplicação de uma justiça criminal participativa que desenvolva uma nova forma de promoção dos direitos humanos e cidadania, restando aos militares estaduais à expectativa de serem atendidos e respeitados de maneira igualitária e com dignidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mariana Dionísio de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. Mediação como direito fundamental: entre a previsão legal e a realidade do sistema jurídico brasileiro. **Revista Justiça e Direito**, Passo Fundo, v. 32, n. 1, p. 49-73, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/issue/view/628>>.

ARAUJO, Ulisses Ferreira de. O sentimento de vergonha como regulador moral. **ResearchGate**, mar. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Ulisses_Araujo4/publication/34494779>.

BALESTERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. 3 ed. Porto Alegre: Gráfica Editora Berthier, 2003.

BITTENCOURT, Ila Barbosa. **Justiça restaurativa, como teoria geral e filosofia do Direito**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pesquisar/justi%C3%A7a%20restaurativa>>.

BRASIL, Constituição (05 de outubro de 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicada no DOU de 27 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>.

_____. Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado no DOU de 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1001Compilado.htm>.

____ Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado no DOU de 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm>.

____ Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002. Regulamento Disciplinar do Exército. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado no DOU de 27 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4346.htm>.

CARVALHO, Andreza Nobre de. **Justiça restaurativa e a trajetória da sua implementação no Brasil:** uma observação das experiências nacionais. Conteúdo Jurídico. Brasília-DF: 12 jun. 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/53042/justica-restaurativa-e-a-trajetoria-da-sua-implementacao-no-brasil-uma-observacao-das-experiencias-nacionais#_ftn1>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 225 de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ, nº 91, de 02/06/2016, p. 28-33. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>>.

GONÇALVES, Antonio Baptista. Justiça Restaurativa: Novas soluções para velhos problemas. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 25, p. 287-304, ano 2009. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/justica-restaurativa-novas-solucoes-para-velhos-problemas>>.

LEAL, César Oliveira de Barros. **A justiça restaurativa: uma visão global e sua aplicação nas prisões.** **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal.** Porto Alegre - RS: Magister Editora, v.7, n. 38, p.37-47 out/nov 2010. Disponível em: <<https://bdjur.tjdf.tj.jus.br/xmlui/handle/123456789/6557>>.

LOUREIRO NETO, José da Silva. **Direito Penal Militar.** 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MACIEL, Saulo de Tarso Paixão. Da aplicabilidade da Lei 9.099/95 à justiça militar estadual. **Revista de Estudos e Informações da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais** – nº 07, p. 23-28, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.tjmmg.jus.br/rei>>.

MARSHALL, Chris; BOYACK, Jim; BOWEN Helen. Como a Justiça Restaurativa assegura a boa prática: Uma abordagem baseada em valores. In: SLAKMON, Catherine.; VITTO, Renato Campos Pinto de; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.). **Justiça Restaurativa.** Brasília-DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. p. 269-280.

MEDINA, Eduardo Borges de Mattos. **Meios Alternativos de solução de conflitos:** o cidadão na administração da justiça. Imprensa: Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004. Disponível em <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2004;000692683>>.

OLIVEIRA, Patrícia Napoleão de. **Justiça Restaurativa:** origem e evolução como método de solução extrajudicial de conflitos. fev. 2019. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52686/justica-restaurativa-origem-e-evolucao-como-metodo-de-solucao-extrajudicial-de-conflitos>>.

PARKER, Lynette. **Justiça Restaurativa:** Um veículo para a reforma? In: SLAKMON, Catherine.; VITTO, Renato Campos Pinto de; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.). **Justiça Restaurativa.** Brasília-DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. p. 249-268.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é possível no Brasil. In: SLAKMON, Catherine.; VITTO, Renato Campos Pinto de; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.). **Justiça Restaurativa.** Brasília-DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. p.19-40.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. A inconstitucionalidade parcial da Lei 9.839/99. **Revista de Estudos e Informações Justiça Militar do Estado de Minas Gerais** – nº 5, p. 28-34, julho 2002. Disponível em: <<http://www.tjmmg.jus.br/rei>>.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça Militar.** Apelação criminal nº **1000394-17.2018.9.21.0001/RS.** Apelante Procuradoria Geral de Justiça e apelado Fernando Soares de Souza. Relator Desembargador militar

Fernando Guerreiro de Lemos. Acórdão emitido em 23 out. 2019. Unanimidade. Disponível em <<https://www.tjmrs.jus.br/consultas/jurisprudencias/consultar/processo1000394-17.2018.9.21.0001>>.

ROLIM, Marcos Flávio. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. 2. ed Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford: University of Oxford, Center for Brazilian Studies, 2006.

SALIBA, Marcelo Gonçalves. **Justiça restaurativa e paradigma punitivo**. Curitiba: Juruá editora, 2009.

SANTOS, Carlos Alberto Miranda. **Justiça restaurativa e justiça militar estadual: uma possibilidade à luz da teoria da justiça de John Rawls**. Curitiba: Editora CRV, 2019.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça Militar**. Apelação criminal nº 0000717-79.2016.9.26.0030/SP. Apelante ex-Sd. PM RE 137432-0 Anderson Tiago Sato dos Reis e apelado o Ministério Público do Estado. Relator Juiz Avivaldi Nogueira Junior. Acórdão emitido em 06 out. 2016. Voto vencido Juiz Paulo Prazak. Disponível em; <<http://ww2.tjmsp.jus.br/Jurisprudencia/Ementas/Details/9862>>.

SCURO NETO, Pedro. **Justiça Restaurativa – Chances e entraves para a justiça restaurativa na América Latina**. In: SLAKMON, C.; VITTO, R. de; PINTO, R. S. G. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília-DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. p. 227-246.

VASCONCELLOS, Jorge. O século XXI marca a era dos direitos e do Poder Judiciário. **Agência CNJ de Notícias**, 2014. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/o-seculo-xxi-marca-a-era-dos-direitos-e-do-poder-judiciario-afirma-ricardo-lewandowski/>>.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. São Paulo: Editora Palas Athena, 2008.

MULTA ADMINISTRATIVA ABERTA AMBIENTAL DE COMPETÊNCIA DO ESTADO DA PARAÍBA E OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

*Eduardo Felipe Silva Cunha
Arnaldo Sobrinho Morais Neto*

Todo o planeta vem sofrendo com mudanças ambientais, as quais interferem direta ou indiretamente no modo e na qualidade de vida da população. O homem, na busca do domínio da natureza e extração de seus recursos sem parâmetros de controle e preservação, provoca degradações que desequilibram o meio ambiente com consequências, por vezes, irreversíveis. Os recursos naturais que pareciam inesgotáveis durante as revoluções industrial e tecnológica nos séculos XIX e XX, dão sinal de escassez e fazem com que as lideranças mundiais e a sociedade repensem sua utilização.

Diante de tal cenário, tornou-se papel do Direito regular as atividades do homem que afetam ou podem afetar a qualidade ambiental. No Brasil, a Carta Constitucional de 1988, em seu art. 225, atribuiu a responsabilidade aos órgãos públicos e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Objetivando efetivar essa proteção, em fevereiro de 1998 o Presidente da República sanciona a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605), conhecida como Lei da Vida, a qual reúne as tipificações criminais, dispondo sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A promulgação desta lei é um marco importante nas intenções de proteção e controle, pois se apresenta como o primeiro instrumento legal brasileiro que tipifica condutas do tipo.

Dez anos após a promulgação da Lei nº 9.605/98, é aprovado o Decreto Federal nº 6.514/08, regulamentando-se as infrações administrativas ambientais, de forma a fazer com que multas, embargos, apreensões, suspensões de atividades, dentre outras penalidades, sejam possíveis também no âmbito administrativo.

A fiscalização ambiental é o instrumento do poder público com atribuição de fazer cumprir pessoa física ou jurídica, ente público ou privado, os regramentos estabelecidos, impondo, quando necessário, as medidas punitivas penais e administrativas. Dentre as medidas administrativas, está a que prevê multa simples em tipificações que estabelecem margem de valor entre um mínimo e um máximo a ser aplicado. Devido a esta margem, essa multa é denominada de aberta. Assim, como são valoradas as multas abertas aplicadas pelos policiais ambientais da Paraíba? Essa valoração tem previsão legal e é baseada em critérios que permitem a justa aplicação da medida punitiva ao infrator ambiental, fazendo com que a multa seja equivalente ao dano causado à saúde pública e/ou ao meio ambiente?

Este estudo, pois, tem por objetivo examinar se há congruência entre a aplicação das multas administrativas abertas ambientais do estado da Paraíba e os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. Buscou-se, então, compreender a legislação e a doutrina que tratam dos atos fiscalizatórios ambientais em nível administrativo no estado, e os limites legais das ações do poder público. No primeiro momento discorreu-se sobre os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade em matéria constitucional e administrativa, como também sobre o que vem a ser atos discricionários na administração pública. Em seguida, dissertou-se sobre a previsão legal das multas abertas ambientais de competência estadual. E, por fim, analisou-se, à luz dos princípios mencionados, o método de valoração dessas multas. Nesta análise, os dados explorados foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com policiais ambientais nos meses de março, abril e maio de 2020, as quais permitiram a liberdade dos entrevistados em expor seus pensamentos a respeito do tema (GERHARDT, 2009); e pesquisa documental, que se valeu de documentos originais produzidos em decorrência de infração ambiental, e que nunca receberam tratamento analítico (HELDER, 2006).

Para as entrevistas, utilizando-se de uma abordagem qualitativa, foi aplicado um questionário com 10 questões abertas a seis policiais militares ambientais, os quais têm atribuição de lavrarem autos de infração, sendo cinco policiais do sexo masculino e uma do sexo feminino. Todos os entrevistados encaminharam as respostas por escrito via virtual, e tiveram suas identidades preservadas, sendo identificados neste artigo apenas pela graduação¹, letra aleatória do alfabeto latino como codinome, e tempo de serviço de fiscalização ambiental. Faz-se oportuno dizer que, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, as apreensões subjetivas e o significado dado às respostas superam a relevância do número de entrevistados (REY, 2005).

Na pesquisa documental foram analisados 54 autos de infração e seus relatórios, lavrados por policiais ambientais em desfavor de obras de construção civil flagradas nos anos de 2018 e 2019 e autuadas por ausência de Licença Ambiental. Estes dados foram coletados no Batalhão de Policiamento Ambiental (BPAmb) localizado na cidade de João Pessoa, por solicitação através de ofício ao comando do Batalhão, Unidade Operacional que dispõe das estatísticas das ocorrências ambientais por ele atendidas.

O estudo revela que os policiais ambientais se utilizam apenas da subjetividade como método de dosimetria de multa aberta, desarmonizando, assim, a ação punitiva do estado com o princípio da legalidade, e fragilizando a confiança do infrator e da sociedade na proporcionalidade e razoabilidade do quantum aplicado.

PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

Princípios, na visão de Reale (2002, p. 60), “são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a cada porção de realidade”, portanto, sustenta as garantias fundamentais, possibilitando a estabilidade e a justiça na aplicação da lei, de modo a dar norte, identidade e previsibilidade aos atos do poder público.

¹Na Paraíba, a Polícia Militar é categorizada em duas classes: os Oficiais e as Praças. Os oficiais têm seu grau hierárquico denominado de Posto, e ocupam cargos de 2º Tenente, 1º Tenente, Capitão, Major, Tenente Coronel e Coronel. As Praças têm graduação como grau hierárquico e podem assumir os cargos de: Soldado (a); Cabo; 3º, 2º ou 1º Sargento; e Subtenente.

Apesar de nascerem na Constituição Federal, os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade são considerados princípios gerais do direito, e por isso são aplicados em todas as áreas, e no direito administrativo ganham evidência e aparecem de forma expressa no art. 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo em âmbito federal, e diz: “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Faz-se importante mencionar que, segundo Dantas (2019), entende-se por administração pública os três poderes e em todas as esferas, quer seja federal, estadual ou municipal, bem como as entidades da administração pública indireta, ou seja, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Princípio da legalidade

Com origem nas palavras *légalité* (Francês) e *legalis* (Latim)², legalidade é aquilo que se faz de acordo com as regras sociais. No Estado Democrático de Direito estas regras estão positivadas e orientam toda a vida coletiva. Silva (2003, n. p.) assegura:

Legalidade é um atributo jurídico de qualquer ato humano ou pessoa jurídica que indica se é ou não contrário às leis, se está ou não dentro do permitido pelo sistema jurídico, seja expressamente ou implicitamente. Se este atributo for positivo, diz-se que é legal, caso contrário é ilegal.

Legalidade não deve se confundir com legitimidade. Enquanto que a primeira diz respeito à conformidade do ato com a lei, a segunda trata da aceitação social da aplicação desta lei. Wolkmer (1993, p. 31) esclarece que “numa cultura jurídica pluralista, democrática e participativa a legitimidade não se funda na legalidade positiva, mas resulta da consensualidade das práticas sociais instituintes e das necessidades reconhecidas como ‘reais’, ‘justas’ e ‘éticas’”. Portanto, para que um ato seja legal e legítimo, deve buscar atender o direito positivo e o interesse coletivo.

O princípio da legalidade é a base da democracia e o escudo social frente ao imenso poder estatal (D’URSO, 2019). Além de explícito no art. 2º da Lei nº 9.784/99 já exposto, está implícito no art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” e expresso no art. 37, caput da mesma Lei: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Como dito, a legalidade é princípio da administração pública, e isso significa que:

O administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2005, n. p.).

Acrescenta a mesma autora, esclarecendo que “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a

²Ver site <https://www.lexico.com/en/definition/legality>.

lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (MEIRELLES, 2005, n. p.).

Percebe-se, então, a importância do princípio da legalidade para a própria existência do Estado Democrático de Direito, visto que este princípio contrapõe-se “a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes” (MELLO, 2013, p. 103). A subordinação à lei de forma incondicionada assegura que os atos do poder público sejam desvinculados de interesses pessoais e fundamentados em previsão legal.

Princípio da proporcionalidade e da razoabilidade

Antes de abordarmos o que vem a ser proporcionalidade e razoabilidade, faz-se mister expor o que é discricionariedade na administração pública. Os atos discricionários são:

Os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles. A discricionariedade ocorre com maior frequência no motivo e no objeto do ato. O motivo são as razões de fato e de direito que resultaram na prática de um determinado ato, ou seja, o motivo antecede o ato (DI PIETRO, 2003, n. p.).

Vê-se a administração pública como responsável por formular seus critérios de conveniência e oportunidade. Praticar ato discricionário requer anuência legal, não podendo o agente ultrapassar os limites da lei. Discricionariedade, pois:

É a margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal (MELLO, 2007, n. p.).

Apesar da previsão da discricionariedade na administração pública, a qual permite margem de liberdade do agente público no exercício de seus atos de ofício, importante se faz trazer a seguinte percepção:

Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente está agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto (MELLO, 2005, p. 401).

A discricionariedade deve estar, portanto, sempre adstrita à lei, não cabendo aplicação sua que se afaste dos limites legais. Seu fim é a garantia do justo e a conveniência social.

Após o susodito, seguimos com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que estão implícitos na Constituição Federal e são decorrentes dos princípios da finalidade, da legalidade e do devido processo legal substantivo³ (MOREIRA, 2010). Valendo-se desses princípios, prudência, sensatez e bom senso são comportamentos que devem estar presentes na aplicação de sanções pelos agentes públicos, evitando-se, dessa forma, condutas desarrazoadas e desproporcionais.

³ O devido processo legal substantivo, também chamado de material, tem por finalidade garantir que a produção legislativa seja norteadada pela proporcionalidade e razoabilidade.

Por transmitirem a mesma ideia de adequação, grande parte da doutrina e jurisprudência diz serem estes princípios, sinônimos. Porém, o fato é que, como visto no art. 2º da Lei nº 9.784/99, a proporcionalidade e razoabilidade estão previstas também de forma expressa, o que nos faz buscar a corrente que lhes distingue.

Resende (2009), citado por Santos (2011, n. p.), afirma ser a razoabilidade:

Um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

Compreende-se, então, como razoabilidade, a análise da compatibilidade entre a postura adotada e o caso concreto, bem como da exigibilidade da medida em face da situação, enquanto que a proporcionalidade consiste na graduação da medida, buscando-se a proibição do excesso. Do mesmo modo que o princípio constitucional da legalidade traz restrições à administração pública, assim o faz o princípio da razoabilidade aos atos administrativos, assegurando que a discricionariedade não ultrapasse os limites da razão (DI PIETRO, 2003).

Dito isto, temos por razoabilidade na administração pública a observância de justificativas para emanção e grau de intervenção face ao administrado. Sua importância se torna ainda mais evidente quando a pauta é fiscalização, na qual medidas sancionadoras por dispositivos legais abertos são impostas, e se não dosadas adequadamente, podem acarretar em ações desmedidas do poder público.

Quanto à proporcionalidade, pode-se dizer que este princípio tem suas origens nos séculos XII e XIII, quando do surgimento, na Inglaterra, das teorias jusnaturalistas, as quais defendiam que o homem tinha direitos inerentes à sua existência, e isso antecedia à existência do próprio Estado, portanto deveriam ser esses direitos respeitados (PESSOA, 2004, n. p.). Isto revela que a proporcionalidade está relacionada à evolução do direito, e nasce com a finalidade de condicionar a atuação estatal, que outrora se mostrava sem limites, dando assim à população garantias legais nas liberdades individuais, nas relações entre estado e administrados, e no interesse coletivo. Nesse sentido, diz Cristóvan (2006, p. 211):

A proporcionalidade é uma máxima, um parâmetro valorativo que permite aferir a idoneidade de uma dada medida legislativa, administrativa ou judicial. Pelos critérios da proporcionalidade pode-se avaliar a adequação e a necessidade de certa medida, bem como, se outras menos gravosas aos interesses sociais não poderiam ser praticadas em substituição àquela empreendida pelo Poder Público.

Didier Júnior (2008, p. 36) afirma estabelecer este princípio “um *iter* procedimental lógico seguro na tomada de uma decisão, de modo a que se alcance a justiça do caso concreto”. Portanto, mostra-se imperativa a necessidade da observância, pelo agente público, de critérios que permitam a justa aplicação da sanção. Colabora Steinmetz (2001, p. 149), sustentando:

O princípio ordena que a relação entre o fim que se pretende alcançar e o meio utilizado deve ser proporcional, racional, não excessiva, não arbitrária. Isso significa que entre meio e fim deve haver uma relação adequada, necessária e racional ou proporcional.

No campo do direito administrativo, Cunha Júnior, citado por Ramos (2011, n. p.) assegura ser a proporcionalidade “*um importante princípio constitucional que limita a atuação dos poderes públicos e, em especial, veda que a Administração Pública aja com excesso ou valendo-se de atos inúteis, desvantajosos, desarrazoados e desproporcionais*”.

Observa-se, assim, o vínculo que deve ter o agente público com a adequação da norma ao caso concreto, de modo que o quantum aplicado em sanções não seja eivado de excesso, nem se mostre insignificante perante o dano causado, desrespeitando a coletividade. O interesse público deve sempre nortear os atos dos agentes, não podendo se valer estes apenas de suas convicções e anseios pessoais, em detrimento à coerência que a sociedade espera e, muito menos, ao que a lei prevê.

MULTAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS DE COMPETÊNCIA DO ESTADO DA PARAÍBA

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, III, VI e VII, prevê como competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas. Seu art. 225 impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Como meio de fixar normas para viabilizar a letra constitucional, em dezembro de 2011 foi sancionada a Lei Complementar nº 140 (LC nº 140/11), a qual regula as ações administrativas decorrentes da mencionada competência comum, e delimita as atribuições⁴ de cada ente público envolvido. Tratando-se de fiscalização e controle ambiental, a LC nº 140/11, em seu art. 8º, XIII, diz que compete aos estados: “exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar⁵ ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos estados”⁶ (BRASIL, 2011).

Importante se faz frisar que, apesar do art. 8º em questão tratar de competência fiscalizatória a nível estadual, o art. 17, § 3º, da mesma lei, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quando em suas respectivas jurisdições, exerçam competência comum de fiscalização e aplicação de sanções administrativas cabíveis, em qualquer flagrância de infração ambiental. No caso da existência de dois autos de infração de órgãos diferentes para uma mesma conduta, prevalece o de quem tem a atribuição de licenciar a atividade fiscalizada.

Na Paraíba, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente é a Autarquia criada em 1978 através da Lei Estadual nº 4.033, que tem por missão⁷ o desenvolvimento de ações políticas de proteção, prevenção e educação ambiental a nível estadual, e utiliza o Decreto Federal nº 6.514/08 como legislação para a aplicação de sanções administrativas. Com o fim de promover as Políticas Nacional e Estadual de Proteção do Meio Ambiente⁸, em outubro de 2011 a SUDEMA delegou ao BPAMB⁹, através de Termo de Protocolo¹⁰ firmado entre SUDEMA e

⁴ Ver art 7º, 8º, 9º e 10º da Lei Complementar nº 140/11.

⁵ Em âmbito estadual na Paraíba, o dispositivo normativo que regula as atividades potencialmente poluidoras que necessitam de Licenciamento Ambiental é a Norma Administrativa nº 101/SUDEMA, publicada no Diário Oficial de 14 de abril de 2005, por Deliberação nº 3274 do Conselho de Proteção Estadual (COPAM).

⁶ A competência de Licenciamento Ambiental a nível estadual é residual, como traz art. 8º, XIV, da LC nº 140/11. Ou seja, tudo que não for de competência de licenciamento ambiental da União, Municípios e Distrito Federal, previstas nos artigos 7º, 9º e 10º, é dos Estados.

⁷ A missão da Sudema está disponível no site <http://sudema.pb.gov.br/institucional>.

⁸ Ver Lei Federal nº 6.938/81 e Lei Estadual nº 6.544/97.

⁹ O BPAMB é o Batalhão da Polícia Militar da Paraíba criado através da Lei Complementar nº 87, de 02 de fevereiro de 2008, publicada no Diário Oficial nº 13.970, datado de 03 de dezembro de 2008. Especializado em defesa do meio ambiente, executa fiscalizações diuturnas e ininterruptas em todo o território estadual, sendo composto por três Companhias de Policiamento Ambiental com sedes em João Pessoa, Campina Grande e Patos, e atende as demandas oriundas da sociedade através do nº 190, bem como as advindas dos Ministérios Públicos federal e estadual, ONG's, Sudema, ou quaisquer entidades públicas ou privadas.

¹⁰ Ver Termo de Protocolo nº 001/2016, datado de 17 de outubro de 2016 e publicado no Diário Oficial da Paraíba no dia 20/10/2016, firmado entre SUDEMA e PMPB, o qual tem como objeto o exercício da cooperação administrativa,

Polícia Militar, a atribuição de Fiscalização Ambiental em matéria administrativa, com poderes de aplicar os policiais ambientais as penalidades previstas no art. 3º¹¹ do decreto mencionado.

O Decreto Federal nº 6.514/08 tipifica as Infrações Administrativas cometidas contra o Meio Ambiente a partir do art. 24 até o art. 93. Dentre as infrações estão aquelas em que as multas cominadas se enquadram como “abertas”¹² e outras “fechadas”. As multas abertas (as de interesse nesse estudo) são as que preveem uma margem entre o valor mínimo e o valor máximo a ser aplicado pelo agente fiscalizador ao infrator, ou seja, se a multa cominada traz um valor mínimo de R\$ 5.000,00 (cinco mil) e máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões), para o caso concreto cabe um valor aplicado dentro desta margem, respeitando-se o seguinte dispositivo:

Art. 4º O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

I – gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II – antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

III – situação econômica do infrator.

§ 1º Para a aplicação do dispositivo no inciso I, o órgão ou entidade ambiental **estabelecerá de forma objetiva critérios complementares para agravamento e atenuação das sanções administrativas** (BRASIL, 2008, p. 27, grifo nosso).

O Art. 4º prevê, de forma geral, as situações que devem ser observadas pelo agente fiscal na lavratura de auto de infração. Além do estabelecimento de critérios de que trata o § 1º, vê-se, então, a necessidade de regulamentação de norma ambiental que permita a correlação entre os três incisos, como forma de viabilizar a objetividade na dosimetria da multa, afastando-se a subjetividade como método.

ANÁLISE DO MÉTODO DE VALORAÇÃO DAS MULTAS ABERTAS AMBIENTAIS DE COMPETÊNCIA DO ESTADO DA PARAÍBA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

Os policiais militares ambientais do estado da Paraíba, como visto no tópico anterior, são os autores da fiscalização ambiental em nível estadual, e possuem competência administrativa delegada pela SUDEMA para autuações impostas pelo Decreto Federal nº 6.514/08. Quando questionados nas entrevistas a respeito da legislação utilizada na aplicação

técnica e operacional nas ações que visam assegurar a prevenção e a repressão de crimes ambientais, bem como a promoção da preservação do meio ambiente. Faz-se mister mencionar, que o primeiro Termo de Cooperação Técnica, Administrativa e Operacional firmado entre SUDEMA e PMPB ocorreu aos 17 dias de outubro de 2011, contanto não há publicação em Diário Oficial deste Termo e seu vencimento se deu no dia da aprovação do Termo nº 001/2016 acima mencionado que, apesar de substituir o Termo de 2011, manteve as mesmas letras do acordo de cooperação.

¹¹Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções: I - advertência; II - multa simples; III - multa diária; IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; V - destruição ou inutilização do produto; VI - suspensão de venda e fabricação do produto; VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; VIII - demolição de obra; IX - suspensão parcial ou total das atividades e; X - restritiva de direitos (BRASIL, 2008, p. 26-27).

¹² Art. 2º da Instrução Normativa nº 10/2012 da Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

das multas ambientais e o método para dosimetria de multas abertas, as respostas foram as seguintes:

“Não é adotado método para valoração, apenas alguns parâmetros contidos no Dec. Federal 6.514/08. Em alguns casos é colocado no relatório de fiscalização alguns critérios para justificar o valor da multa em cada caso concreto, porém, **critérios subjetivos**. Na minha opinião com relação especificamente a valoração das multas abertas existe insegurança jurídica devido a falta de metodologia ou critérios a serem adotados da lavratura do auto de infração, dando margem para **multas desproporcionais**, tanto para mais, quanto para menos, bem como pode gerar anulações de multas após recursos administrativos e judiciais” (Cabo PM X, policial militar ambiental há 8 anos, grifo nosso).

“Para uma maior segurança e discernimento na valoração das multas e não ter “**dois pesos e duas medidas**” neste imbróglio, tratando todos de forma igualitária, levando em consideração as diversidades de cada infração, independentemente do agente atuante ou da gestão que perpassa, é necessário um método mais eficiente e simples, para que o agente tenha mais praticidade na lavratura do auto de infração. As multas abertas que leva em consideração a **discricionariedade** do agente atuante dificulta demais a valoração das multas, pois **os métodos disponíveis não são precisos**” (Cabo PM Y, policial militar ambiental há 9 anos, grifo nosso).

“Acredito ser uma tarefa bastante complexa, onde existe um espaçamento gigantesco entre o valor mínimo e máximo para cada infração, em um cenário onde a **falta de critérios objetivos** pode gerar discrepâncias enormes na aplicação das multas a depender exclusivamente de **critérios subjetivos** observados por cada agente no momento da autuação, podendo ocasionar, na minha opinião, em infrações similares com multas exageradamente distintas” (Cabo PM W, policial militar ambiental há 12 anos, grifo nosso).

“**Não há um método objetivo** para valoração da aplicação das multas abertas. Rotineiramente, usa-se os requisitos do art. 4º do Decreto Federal 6.514/2008, onde são observados os seguintes itens: gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente; antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e situação econômica do infrator” (Cabo PM T, policial militar ambiental há 17 anos, grifo nosso).

Acrescenta a Soldada Z, policial militar ambiental há 8 anos: “Acaba sendo subjetivo, ficando a mercê do agente a aplicabilidade”. E contribui o Soldado PM A, policial militar ambiental há 9 anos: “Um método mais específico para a apreciação dos valores das multas, um pouco mais de uniformidade, os valores seriam mais justos e claras, dando até uma transparência nas ações dos agentes públicos”.

Os relatos revelam a plena subjetividade utilizada pelos agentes na valoração das multas abertas, devido à inexistência de norma regulamentadora do art. 4º do Decreto Federal nº 6.514/08. E mesmo com a omissão normativa, os atos continuam a ser praticados porque acreditam os fiscais ambientais, de forma unânime, que a omissão referida lhes permite discricionariedade. As palavras que seguem manifestam isso:

“O fiscal para aplicação da multa, leva em consideração os métodos utilizados para a valoração de multas abertas no Decreto federal 6.514/2008, em seu Art.4º. A partir desses parâmetros, muito subjetivo em diversas situações, usa a discricionariedade para lavrar o auto de infração” (Cabo PM Y).

“Acredito que existe um esforço por parte dos fiscais nesse sentido, porém, em termos práticos, torna-se bastante dificultoso, tanto pela vasta amplitude dos parâmetros pecuniários presentes na norma, como pela dificuldade em enquadrar objetivamente o infrator em critérios subjetivos como os constantes no art. 4 do decreto Federal 6514/08” (Cabo PM W).

Assevera, a respeito, o Cabo PM T: “Os critérios previstos no próprio decreto são parcialmente objetivos, abrindo possibilidade para discricionariedade do agente público aplicar as sanções pecuniárias que entende ser minimamente justo”.

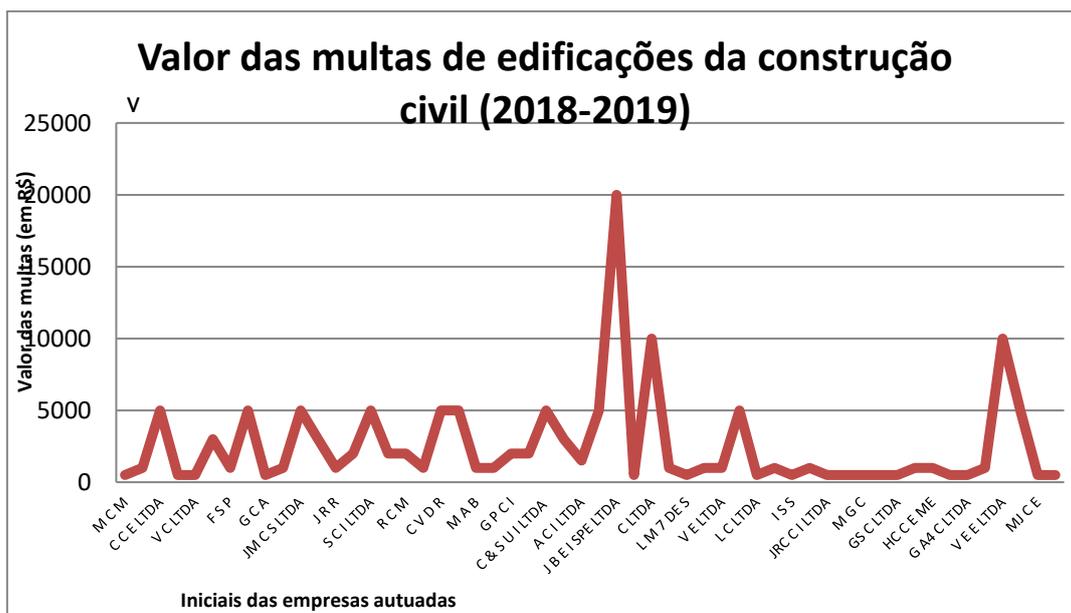
A crença na legalidade da discricionariedade como método de valoração de multa é alimentada pela postura da própria SUDEMA. Assim, vejamos: “Costumeiramente, os valores aplicados pelos agentes públicos nos autos de infração não são replicados pelo órgão ambiental ou julgador dos autos” (Cabo PM T). Do mesmo modo, afirma a Soldada Z:

“A Procuradoria Jurídica, setor da Sudema que julga os autos de infração lavrados, só contesta a discricionariedade do valor aplicado na multa seja por haver algum vício sanável¹³ ou diante da defesa apresentada pelo autuado, se houver algum desses casos, solicita do fiscal autuante uma errata ou contradita para esclarecer os fatos”.

Conclui-se, pois, que o modo subjetivo como estão sendo valorados os autos de infração não tem por causa a má fé dos policiais ambientais. A discricionariedade lhes parece cabível na aplicação de multas ambientais abertas. Porém, no momento em que a própria legislação exige objetividade na medida administrativa, anula-se a possibilidade de discricionariedade (MELLO, 2007), tornando o ato vinculado. Os critérios previstos no art. 4º, I, II, III do Decreto Federal nº 6.514/08 não são autoexecutáveis, e por isso exigem regulamentação, não podendo os agentes fiscais, contrariando “exigência legal” (MEIRELLES, 2005), se valer de método discricionário de dosimetria.

Na análise documental, os valores dos 54 autos de infração em desfavor de construção civil, enquadrados no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/08, o qual tem por infração administrativa a ausência de Licença Ambiental e prevê multa aberta entre R\$ 500,00 (quinhentos) e R\$ 10.000.000,00 (dez milhões), traduzem-se no seguinte gráfico:

¹³ O vício sanável de que trata o Soldado Feminino Z está descrito no art. 100, § 3º, do Decreto Federal nº 6.514/08, que diz: “§ 3º O erro no enquadramento legal da infração não implica vício insanável, podendo ser alterado pela autoridade julgadora mediante decisão fundamentada que retifique o auto de infração.”



Fonte: Batalhão de Policiamento Ambiental da Paraíba

Como observado nas palavras dos entrevistados Cabo PM W e Cabo PM X quanto à possibilidade de discrepância entre valores aplicados para uma mesma conduta, vemos no gráfico a oscilação desses valores dentro de uma margem entre R\$ 500,00 (quinhentos) e R\$ 20.000,00 (vinte mil), todos pelo mesmo tipo administrativo, qual seja, a falta de Licença Ambiental. Nos autos de infração, o que se apresenta como informação é: a qualificação do infrator; hora e data da infração; enquadramento da conduta ao tipo administrativo do Decreto Federal nº 6.514/08; a descrição da conduta; a sanção aplicada; e o valor da multa em reais. Nos relatórios de cada autuação vemos, de forma padronizada, os campos de preenchimento para: O objetivo (finalidade da fiscalização quanto ao fato denunciado); Constatação (o que se conseguiu observar no local fiscalizado); Do Direito (legislação utilizada para enquadrar a conduta ao tipo administrativo); e a Conclusão (se, e qual sanção foi aplicada ao infrator, apresentando o enquadramento, a descrição e o valor da multa aplicado no auto de infração). Vê-se, então, que não há previsão nos documentos analisados de método de cálculo para o valor das multas.

A análise documental confirma os relatos das entrevistas. Os valores de multas de mesma infração oscilam devido à ausência de objetividade na valoração, por inexistência de norma regulamentadora que atenda aos preceitos do art. 4º, I, II e III, do Decreto Federal nº 6.514/08. Como visto, esta inexistência faz com que os policiais ambientais se utilizem, inapropriadamente, da subjetividade como método de dosimetria. O ato de valoração de multa ambiental com base em discricionariedade, além de se mostrar contencioso à luz do princípio da legalidade, possibilita tanto a aplicação de valores insignificantes perante o dano ambiental causado, como a “exacerbação personalista” (MELLO, 2013, p. 103) do fiscal, oportunizado que a administração pública “aja com excesso” (CUNHA JÚNIOR apud RAMOS, 2011). Sem a “adequação” (CRISTÓVAN, 2006, p. 211) da medida punitiva ao fato ocorrido, põe-se em dúvida a “justiça do caso concreto” (DIDIER JÚNIOR, 2008, p. 36), a proporcionalidade do valor aplicado (STEINMETZ, 2001), e a razoabilidade do ato (RESENDE apud SANTOS, 2011).

CONCLUSÕES

Este estudo buscou dar relevância não só para a proteção do meio ambiente, mas também para a observância de garantias e direitos fundamentais que traz a carta constitucional. Efetivar a proteção ambiental é obrigação do poder público, porém, aplicar penalidades com quantias estabelecidas por meio apenas da subjetividade como método, é caminhar num terreno de incertezas, com o mínimo, quando não ausente, de confiabilidade.

A confiança do cidadão nas ações praticadas por agentes públicos é uma das premissas que permite a perenidade do próprio Estado, não podendo se valer este de condutas que traíam esta confiança, como atos punitivos com parâmetros meramente subjetivos, para os quais a própria lei exige critérios objetivos de atenuação ou agravamento.

A existência de norma para o cumprimento do art. 4º do Decreto Federal nº 6.514/08, correlacionando seus incisos I, II e III com a infração ambiental ocorrida, permitiria a objetividade demandada por lei no cálculo para o valor das multas abertas, e garantiria, de forma indubitável, a proporcionalidade e razoabilidade nesses atos de dosimetria.

A ausência de parâmetros objetivos para a valoração de multa põe em risco o infrator e a sociedade. Quanto ao infrator, este poderá ser penalizado mais do que o justo. Quanto à sociedade, esta, como titular do bem “meio ambiente”, poderá ser desrespeitada por multas de valores insignificantes quando comparadas ao dano ambiental causado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Lei 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, Brasília, DF, ago 1981. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>.

_____. Lei 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, DF, fev 1998.

_____. Decreto 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, jul 2008.

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 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, Brasília, DF, dez 2011.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2006.

DANTAS, Thiago. “**Administração Pública**”; Brasil Escola. Disponível em:
<<https://brasilescola.uol.com.br/politica/administracao-publica.htm>>.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9 ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo. Atlas, 2003. Disponível em:
<<https://jus.com.br/artigos/43465/o-principio-da-razoabilidade-no-ambito-do-direito-administrativo>>.

D'URSO, Luiz Fernando Filizzola. **Princípio da legalidade, o escudo do cidadão**. 2019. Disponível em:
<<https://canalcienciascriminais.com.br/pricipio-da-legalidade-oescudo-do-cidadao/>>.

GERHARDT, Tatiana Engel (Org.). **Método de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

- HELDER, Raimundo F. **Como fazer análise documental**. Porto: Universidade de Algarve, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7643/Administracao-Publica-principio-da-legalidade>>.
- MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Princípios do Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>.
- PESSOA, Leonardo Ribeiro. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na jurisprudência tributária norte-americana e brasileira. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 522, 11 dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5989>>.
- RAMOS, Diego da Silva. **O princípio da proporcionalidade**: O princípio da proporcionalidade tem por finalidade precípua equilibrar os direitos individuais com os anseios da sociedade. 2001. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5865/O-principio-da-proporcionalidade>>.
- REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/67310/principios-constitucionais-fundamentais-e-direitos-fundamentais-na-constituicao-federal-de-1988>>.
- REY, Fernando González. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. São Paulo: Thompson, 2005.
- SANTOS, Lucas Leonardo Souza. **O Princípio da Razoabilidade no Direito Administrativo**. 2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-razoabilidade-no-direito-administrativo/>>.
- SILVA, Alexandre Resende da. Legalidade e legitimidade. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3814>>.
- STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- WOLKMER, Antônio Carlos. Uma nova conceituação crítica de legitimidade. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 2-31, out./dez. 1993.

“SOS CIDADÃO”: ANÁLISE DO USO DE UMA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA

*Gerrimarque Firmino de Sousa
Fábio Gomes de França*

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), ao longo do tempo, atravessaram estágios desde que o homem sentiu a necessidade de aperfeiçoar as formas de uso da comunicabilidade, bem como de difundir informações que facilitassem a vida em sociedade. Assim, com o advento do computador, seguido dos demais aparelhos eletrônicos, cada vez mais sofisticados, a civilização acelerou a modernização dos processos e técnicas em campos diversos, seja na política, na economia e também na Segurança Pública, alterando, de forma significativa, a relação do homem com as TICs.

Na seara da Segurança Pública, desde o início do século XXI, o governo federal vem mostrando preocupação quanto ao progressivo índice de criminalidade no Brasil e percebeu nas TICs uma forma de desenvolver mecanismos mais eficientes no combate a essa violência endêmica que traz prejuízos à nação. Seguindo esse direcionamento, vários estados da Federação estão elaborando ferramentas com tecnologia recente para otimizar a prestação dos serviços à população. A Paraíba está incluída nesse rol de estados e lançou em 2017 o aplicativo (App) “SOS Cidadão”, cujo objetivo é auxiliar a Segurança Pública nos registros de solicitações de serviços de emergência. Logo, como esse aplicativo está ajudando o estado a prover melhores serviços à população paraibana? E a sociedade como um todo tem tido acesso a essa inovadora ferramenta tecnológica da informação e comunicação como serviço no campo da Segurança Pública?

Para encontrar essas respostas, iremos, inicialmente, entender como se deu o processo de desenvolvimento dessas tecnologias num panorama geral para, em sequência, relacioná-las à área da Segurança Pública no Brasil. Por fim, analisaremos todo o caminho traçado acerca da implantação e utilização do aplicativo como TIC na Paraíba, especificamente no Centro Integrado de Operações Policiais de João Pessoa.

Após análise dos dados colhidos no sistema informatizado da Polícia Militar do estado da Paraíba (PMPB) e da realização de uma entrevista com um Cabo da Polícia Militar, que foi o criador e supervisor técnico do App, acreditamos que o aplicativo não está conseguindo trazer mudanças consideráveis e não alcança a sociedade paraibana, quiçá da região metropolitana da capital, de forma satisfatória. Identificamos, ainda, lacunas e conflitos entre profissionais, órgão ou instituições da Segurança Pública estadual durante a execução do projeto no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SESDES) que podem ter origem no fenômeno da “frouxa articulação” (SAPORI, 2007) nessa ambiência.

CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

As TICs estão cada vez mais presentes nas nossas vidas, basta olhar ao redor nos nossos próprios lares. São computadores, notebooks, *smartphones*, televisores *smart*, softwares e aplicativos, além de uma infinidade de produtos eletrônicos capazes de armazenar, processar e modificar a informação e difundi-la de forma instantânea, podendo alcançar milhões de pessoas em minutos. Mas qual seria a definição adequada para as TICs? Será que um computador ou um *smartphone* podem estabelecer uma definição precisa, um conceito que explique para que e a quem serve?

Desde o início da pré-história, o homem sente a necessidade de se comunicar entre si, seja com gritos, gemidos, gestos ou pinturas rupestres, com a intenção de transmitir um anseio, um sentimento ou uma informação, contudo sem sequer emitir sons codificados em palavras ou frases. Nesse sentido, Levy (1998) destaca que a oralidade é considerada uma tecnologia da informação e comunicação, pois os povos passaram a utilizar da linguagem oral para transmitir informações armazenadas através do processo mnemônico e transmitidas para gerações futuras. Tal necessidade desenvolveu-se quando o homem passou a estabelecer moradia e iniciar a atividade agropastoril que remonta há 8.000 anos a.C.. Já por volta de 3.000 a.C., a escrita cuneiforme dos Sumérios modificou de maneira significativa a forma do homem comunicar-se, no entanto não fez desaparecer a oralidade do processo comunicativo.

Para Levy (1998, p. 54), “a comunicação puramente escrita elimina a mediação humana no contexto que adaptava ou traduzia as mensagens vindas de um outro tempo ou lugar”, pois a manipulação na transmissão das informações orais poderia subverter o sentido delas conforme conveniências pessoais. Mais à frente, podemos definir o uso do computador, com todos os periféricos e programas, como algo novo, recente, se comparado ao desenvolvimento da comunicação estritamente oral para a utilização da escrita e desta para os computadores. Não é que a oralidade e a escrita foram eliminadas ou extirpadas da comunicação humana, mas a contemporaneidade traz a “digitalização” como forma de interconectar diversas mídias (LEVY, 1998).

Diante disso, podemos definir como tecnologias da informação e comunicação todos os processos e métodos utilizados nos campos da informação e comunicação humanas, como também, chamaremos de novas tecnologias da informação e comunicação aquelas utilizadas após a criação do computador. Não apenas a introdução do computador, mas uma série de inovações tecnológicas transformou a sedimentação da escrita em um constante fluxo informacional que se move intensamente e tende a evoluir com as necessidades capitalistas industriais e pós-industriais.

O computador e as telecomunicações correspondem ao nomadismo das megalópoles e das redes internacionais. Ao contrário da escrita, a informática não reduplica a inscrição sobre o território; ela serve à mobilização permanente dos homens e das coisas que talvez tenha começado com a revolução industrial. (LEVY, 1998, p. 70)

Desse modo, Levy (1998) acredita que a revolução industrial participe da sucessão histórica que vai dando corpo e produzindo um ambiente propício para a introdução da informática na comunicação humana. Podemos afirmar, então, que computadores surgiram num processo histórico repleto de nuances e excentricidades advindos de constante reformulação marcada pelas revoluções industriais que se seguiram pela história moderna e contemporânea. Acredita-se que a chegada dos computadores revolucionou as atividades humanas em todos os campos, pois as mudanças estão num ritmo cada vez mais acelerado pós-

informatização dos processos e técnicas. Por conseguinte, a palavra revolução pode denotar uma mudança “abrupta e radical” (SCHWAB, 2019, p. 20).

Partindo dessa afirmação, as revoluções são marcadas por transformações relevantes na estrutura da sociedade que podem determinar novos rumos. Assim, a criação do computador traz um ingrediente que se mostra essencial ao desenvolvimento das tecnologias da contemporaneidade. Ainda de acordo com Schwab (2019), a primeira revolução industrial iniciou-se em meados do século XVIII, a qual se caracterizou, destacadamente, pela substituição do trabalho manual do homem pelas máquinas. Nesse sentido, o avanço das tecnologias tem estreita relação com as revoluções industriais, sendo a utilização de máquinas a vapor um exemplo expressivo da interação tecnológica na época (LANDES, 2005).

A segunda revolução industrial desenvolveu-se através do “advento da eletricidade e da linha de montagem iniciada no final do século XIX, entrou pelo século XX” (SCHWAB, 2019, p. 21), todavia não apresentou evolução significativa do desenvolvimento das novas TICs que passaram a adquirir forma durante a terceira revolução industrial (SCHWAB, 2019). Levy (1998) afirma que o primeiro computador era enorme e pesado, ocupava grandes espaços e sua programação era feita através de cabos que conectavam os circuitos. O primeiro computador surgiu em meio à Segunda Guerra Mundial num contexto em que as nações em conflito precisavam de novos métodos mais avançados de armazenamento e processamento de dados como forma de melhorar seu desempenho frente às demais nações.

Nesse contexto, no fervor da terceira revolução industrial, foi iniciada a difusão das TICs pelo mundo, durante a guerra fria, período da corrida armamentista, tecnológica e espacial entre dois grandes blocos socioeconômicos liderados pelos Estados Unidos da América (EUA) do lado capitalista e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) do lado socialista. A terceira Revolução foi “impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em *mainframe* (década de 1960), da computação pessoal (década de 1970 e 1980) e da internet (década de 90)” (SCHWAB, 2019, p. 21), não obstante “de maneira desigual em decorrência das necessidades, interesses e valores de cada sociedade” (CASTELLS, 2006, p. 17). No auge da guerra fria, em 1969, os EUA criam a ARPANET (*Advanced Research Projects Agency Nets*), considerado o embrião da internet (MORAIS NETO, 2009). As tecnologias foram sendo desenvolvidas conforme as necessidades se apresentavam no seio de cada país, tendo como exemplo clássico o Vale do Silício nos EUA onde passaram a funcionar universidades e centros de pesquisa com vistas ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras.

Assim, consoante Castells (2006, p. 17), “a saúde, o poder e a geração de conhecimento estão largamente dependentes da capacidade de organizar a sociedade para captar os benefícios do novo sistema tecnológico enraizado na microeletrônica, nos computadores e na comunicação digital”. Nesse sentido, Castells (2006) ainda pressupõe a existência de uma transformação social que deve ser compreendida para usufruir das benesses do avanço tecnológico, logo, apenas o implemento das tecnologias não é suficiente para o sucesso dessas. Por conseguinte, não se trata do surgimento de uma sociedade em rede, pois praticamente todas as sociedades, em algum nível, eram modeladas nesse aspecto, muito menos do surgimento de uma sociedade da informação, pois, a importância da informação para a humanidade sempre existiu, mas sim de uma nova reestruturação social emergente para abarcar as possibilidades do uso do computador e das TICs em geral.

No entanto, em meio ao avanço tecnológico alcançado, especialmente no final do século XX, ressoa um paradoxo histórico que evidencia a amplitude das descobertas tecnológicas desde as conquistas industriais. O que queremos destacar com isso, é que, por exemplo, Castells (2006) enfatiza a capacidade de destruição que surgiu com a era industrial e que trouxe consequências devastadoras nas mãos do fascismo e do nazismo, ou melhor, não podemos

deixar de considerar que o desenvolvimento civilizatório ocidental no que tange ao desenvolvimento industrial e, posteriormente das tecnologias que passaram a melhorá-lo, aflora um antagonismo que parece se tornar inevitável. Contudo, voltaremos nossos olhares para as possibilidades construtivas das tecnologias e de como seus efeitos podem beneficiar diretamente as pessoas.

A internet é outra TIC relevante para o estudo do desenvolvimento informacional da humanidade. Trata-se de uma tecnologia mais recente, ainda se comparada ao computador, mas que, cada vez mais se entrelaça, não apenas no computador, mas sim nos inúmeros dispositivos eletrônicos ofertados no mercado da microeletrônica. De acordo com Morais Neto (2009), o embrião da atual internet foi produzido para fins militares durante a guerra fria, encerrado esse período de tensão mundial, perdeu sua utilidade e passou a ser utilizada pelas universidades americanas, em seguida por outros países e pela sociedade como um todo. Diante de tantos avanços tecnológicos, o que esperar do futuro?

Para Schwab (2019), a passagem do século XX para o XXI marca o começo da quarta revolução industrial fundada na chegada de tecnologias consideradas surreais ou futuristas. Nesse ponto Schwab (2019) e Castells (2006) convergem quanto à transformação social e a economia de forma globalizada na terceira revolução industrial. Apesar disso, Schwab (2019) volta sua visão para tecnologias extremamente inovadoras que rompem com as evoluções decorrentes do uso de computadores e da internet e as considera como a manifestação das tecnologias digitais utilizadas com “força total por meio da automação e coisas sem precedentes” (SCHWAB, 2019, p. 21). Já Castells (2006) volta seus esforços na compreensão de uma sociedade em rede baseada nas novas tecnologias da informação e comunicação como forma de maximizar a produtividade.

De toda forma, baseando-se no histórico da evolução das TICs até aqui, e dado que nosso olhar volta-se para a aplicação de novas tecnologias no campo da Segurança Pública, como as tecnologias recentes estão sendo utilizadas no Brasil nesse campo? Como a sociedade está recepcionando os avanços tecnológicos introduzidos na Segurança Pública?

AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Estudos recentes nos diversos estados do Brasil têm colocado temas referentes às TICs no contexto da Segurança Pública como forma de oferecer uma melhor e mais eficiente prestação de serviços nessa área que se mostra tão relevante para a sociedade. Nesse contexto, Oliveira et al. (2016) evidenciam o aumento dos índices de criminalidade e da sensação de insegurança, muito embora a Segurança Pública seja tema de constantes debates e tenha os holofotes da mídia e do poder público voltados para si. Para Morais Neto (2019), a criminalidade vem desenvolvendo arcabouços inovadores nas suas empreitadas à margem das leis, desafiando cada vez mais os órgãos responsáveis pela contenção dos comportamentos desviantes tipificados no ordenamento penal. Tanto Morais Neto (2019) quanto Oliveira et.al. (2016) entendem a Segurança Pública como direito fundamental a ser garantido pelo Estado conforme a Constituição Federal do Brasil de 1988. Contudo, as políticas públicas nesse campo têm viés “eleitoreiro” e antagonizam com os demais direitos fundamentais na medida em que os restringem, em detrimento de um suposto combate à criminalidade que não se mostra efetivo (JOÃO; LUNARD e CRISTIANO, 2016, p. 27). Daí a preocupação em utilizar as TICs nos inúmeros processos e métodos com o intuito de evitar o confronto antagônico entre as políticas de Segurança Pública e a garantia dos direitos elementares inerentes ao ser humano.

A curva crescente da criminalidade violenta no Brasil chamou a atenção da mídia, da sociedade civil e dos atores da Segurança Pública. Para atacar esse problema, o governo federal criou, em 1995, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais em Segurança Pública (SEPLANSEG), transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997 (JOÃO; LUNARD e CRISTIANO, 2016). A SENASP foi criada com o intuito de estruturar o gerenciamento das atividades no âmbito do governo federal relativas à Segurança Pública. Segundo João, Lunard e Cristiano (2016), no ano de 1996, o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi criado com a finalidade de combater a violência policial e garantir a efetividade dos direitos civis, renovado no ano de 2000 como II Plano Nacional de Direitos Humanos. Neste mesmo ano foi iniciado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que visou integrar as ações de Segurança Pública às atividades nas áreas sociais, buscando reduzir a criminalidade e estabelecer a sensação de segurança aos brasileiros. Para João, Lunard e Cristiano (2016), o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foi lançado em 2003 com a intenção de articular as ações dos órgãos da Segurança Pública e de Justiça Criminal nos níveis federal, estadual e municipal de forma integrada com a finalidade de, principalmente, efetivar o aperfeiçoamento dos policiais, implantar sistema de informação único, melhor gerir as responsabilidades territoriais das polícias, garantir uma maior ênfase nas ouvidorias de polícia e nas perícias criminais e, ainda, desenvolver ações consistentes que visem à prevenção e o combate ao crime.

Diante dessa evolução histórica no tratamento do governo federal frente à Segurança Pública, verificamos a preocupação daquele com o aumento da criminalidade decorrente da falta de integração do trabalho policial e do Sistema de Justiça Criminal que revela ações desarticuladas, seja em cada estado, Polícia Militar (PM) de um lado e Polícia Civil (PC) do outro, mas também com cada estado buscando resolver seus problemas de Segurança Pública de forma isolada, desprezando as novas nuances do crime organizado. Nesse contexto de modernização, o implemento das TICs pode trazer benefícios que reduzem a distância entre órgãos, gestores e população servindo como propulsores de uma Segurança Pública mais participativa e eficiente com vistas à redução da violência e combate à criminalidade.

Segundo Sampaio (2016), os conceitos de e-cidadania nas cidades digitais e os processos realizados pelos governos endereçados à Segurança Pública não conseguem construir uma estrutura capaz de desenvolver a cidadania digital nas cidades, seja pela falta de interesse dos governos em disponibilizar o acesso, seja pela dificuldade na utilização das ferramentas oferecidas, pela desconfiança na instituição, que pode não garantir a plena confidencialidade dos dados pessoais, e ainda por não confiar na nova tecnologia. Embora haja certa vontade política na inserção das TICs na Segurança Pública brasileira, é perceptível que não alcança a todos de forma igualitária, pois grupos de maior poder aquisitivo, que moram nos grandes centros e possuem escolaridade mais elevada estão mais propensos ao acesso e adesão aos canais digitais.

Outro aspecto a ser analisado é o fato de que mudanças repentinas e radicais nos procedimentos nem sempre são absorvidos de maneira positiva pelos agentes da Segurança Pública no tocante à implementação de novas tecnologias. Como exemplo, conforme Karam et al. (2016), o processo de confecção de laudo, antes realizado através de papéis em máquinas de datilografar, foi substituído pelo laudo digital no Instituto Geral de Perícias do Rio Grande do Sul (IGP/RS) e provocou resistência por parte dos peritos, já acostumados à maneira tradicional. Durante a pesquisa, constatou-se que tal resistência não se restringe aos funcionários com mais tempo no cargo e se mostrava presente naqueles mais jovens, ademais aos que vieram ao mundo já com a forte presença da internet na vida das pessoas (KARAM et al., 2016). Cabe ao gestor compreender a dificuldade em executar algo novo e superar os

obstáculos impostos pela própria equipe, e ainda pelos usuários, para garantir resultados efetivos que colaborem com a melhoria na prestação dos serviços e na redução dos custos.

Já o estado de Santa Catarina passou a utilizar tecnologia móvel denominada PMSC Mobile através do uso de um tablet entregue às guarnições de serviço para realização de Termos Circunstanciados (TC) em plataforma digital (FERREIRA et. al., 2020). Esse estudo traz à discussão a legalidade da confecção de TC pelas polícias militares do Brasil e, ainda, a inovação proporcionada pela implementação de uma ferramenta móvel para substituir os formulários em papel preenchidos com caneta. Ferreira et. al. (2020) identificaram resistência à inovação apenas pelos policiais com mais tempo de caserna. Dessa forma, a probabilidade de contraposição ao uso de tecnologias inovadoras, em substituição aos tradicionais métodos, mostra-se diverso, e dependem da maneira como é introduzida, do público alvo e das estruturas organizacionais de cada instituição.

Nesse sentido, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) “realizou a oficina de trabalho denominada, visão de futuro e agenda TIC: 2008 a 2025” (ABDI, 2010, p. 12) com o fito de desenvolver estratégias de desenvolvimento de “aplicações mobilizadoras” (ABDI, 2010, p. 12) das Tecnologias de Informação e Comunicação. A finalidade precípua é identificar e analisar o caminho traçado pelas inovações tecnológicas no campo das TICs, sua repercussão nas mais diversas atividades do ano 2008 a 2025, inclusive nos “sistemas aplicados à Segurança Pública” (ABDI, 2010, p. 12), de bastante relevância nessa pesquisa. Percebe-se o esforço governamental em aproveitar das possibilidades do uso das TICs e prospectar seu futuro através de previsões e, dessa forma, planejar as ações em decorrência desse desenvolvimento.

Nesse contexto, os números são taxativos ao evidenciar o aumento no uso de *smartphones* e da internet em todo Brasil e impõe aos gestores públicos a tomada de iniciativas para introduzir as vantagens do uso dessas tecnologias nos processos de obtenção e gerenciamento da informação. Em consonância com tal ideia:

Existe um conjunto de processos que podem ser melhorados a partir de novas aplicações e tecnologias, e está relacionado ao atendimento e à interação com o cidadão, envolvendo todos os canais de comunicação e troca de informações diretamente com a sociedade, seja para registro de ocorrências, difusão de informações ou prestação de serviços (PERES, 2016, p. 95 apud ABDI, 2010).

As lojas virtuais comportam uma gama enorme de aplicativos que podem ser baixados através de *smartphones* e *tablets* de forma rápida e simultânea, favorecendo sua difusão. A mobilidade desses dispositivos favorece sua aplicação à Segurança Pública e a facilidade de acesso aos aplicativos proporcionam um ambiente harmônico que pode agilizar o trabalho na Segurança Pública (PERES et al., 2016). Conforme Peres et al. (2016), o governo federal disponibilizou um conjunto de aplicativos móveis que apresentam similitudes com outros aplicativos desenvolvidos por estados da Federação representando um custo desnecessário no desenvolvimento dos softwares, fruto da falta de integração entre os governos federal e estadual, e ainda entre os governos de cada estado (PERES et al., 2016). O estudo apresentado por Peres et al. (2016) traz uma nova perspectiva no uso da tecnologia móvel, no que diz respeito aos *smartphones* e *tablets*, associados à infinidade de aplicativos nas lojas virtuais. Peres et. al. (2016) consideram como inicial e tímida a ação dos governos nesse campo, seja federal ou estadual, além disso, destacam a falta de comunicação entre os órgãos governamentais, contudo, não se aprofundam no detalhamento do uso dessas TICs quanto à efetividade de sua aplicação na Segurança Pública, destacando que não seria esse o objetivo, mas sim de abrir caminhos para novas pesquisas (PERES et al., 2016).

De uma maneira geral, em se tratando de estatísticas sobre o uso da internet e do *smartphone* no Brasil, os números da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) realizada em 2017 mostram tendência de aumento ano após ano e, considerando os anos de 2016 para 2017, “o percentual de domicílios que utilizavam internet subiu de 69,3% para 74,9% de 2016 para 2017” (IBGE, 2018), corroborando com a tendência de transformação social para uma sociedade cada vez mais conectada e interligada como uma rede (CASTELLS, 2006). Além do aumento no uso da internet, a mesma pesquisa expõe o crescimento de aparelhos celulares em posse da população, “passando de 92,6% para 93,2% dos domicílios de 2016 para 2017” (IBGE, 2018). O desenvolvimento dessas tecnologias tem propiciado aos órgãos de Segurança Pública ações alternativas com vistas a tornar os serviços mais acessíveis e eficientes no Brasil. Embora os números sejam promissores, não refletem na universalidade da inclusão digital, mas sim na segregação e prejuízos à cidadania.

Nesse mesmo entendimento, Lemos (2011) descreve várias ações do governo federal que têm como objetivo proporcionar a universalidade do pleno acesso às novas TICs no Brasil, porém mostram-se mais excludentes pois não garantem a ascensão de “quatro capitais básicos: social, cultural, intelectual e técnico”.

Esses capitais devem ser estimulados, no caso da inclusão ao universo digital, pela educação de qualidade, pela facilidade de acesso aos computadores (e/ou similares) e à rede mundial de computadores, pela geração de empregos, ou seja, pela transformação das condições de existência (LEMOS, 2011, p. 16).

Nesse sentido, a utilização das TICs de forma ampla deve ser acompanhada de uma transformação social também defendida por Castells que traga, sobretudo, desenvolvimento humano no que diz respeito à cidadania. Da mesma forma, o conceito de inclusão digital vai além da disponibilidade de dispositivos tecnológicos e da internet e se entrelaça ao desenvolvimento cultural e educacional para que se extraiam os benefícios das TICs de maneira eficiente e produtiva. Lemos (2011) ainda critica a formação educacional que não foca na formação de cidadãos para o uso de TICs e da Internet.

Nessa mesma ideia, Bonilla e Oliveira (2011) acreditam que o tema exclusão digital tem estreita relação com a exclusão social e assim são tratados nas políticas públicas de inclusão seja digital ou social, que levam os governantes a proporem soluções simplistas que limitam as possibilidades do uso das TICs e barram o desenvolvimento nos campos culturais, sociais e técnicos.

Outro problema que podemos destacar no desenvolvimento de políticas públicas é a teoria da frouxa articulação dos órgãos, instituições e autoridades que compõem os sistemas e subsistemas do Sistema de Justiça Criminal. Saporì (2007, p. 57) destaca a existência de certo nível de “desarticulação na dinâmica do sistema”, embora, formalmente, haja previsão regulamentada de austeridade no Sistema de Justiça Criminal, de forma análoga, na Segurança Pública de cada estado, e ainda dentro de instituições, na prática mostram-se desconjuntadas. Conforme Saporì (2007, p. 57), “a noção corrente de que as organizações são sistemas de atividades coordenadas e integradas não se sustenta empiricamente”, ou seja, na prática as organizações não coordenam o trabalho e não se integram. Nessa dimensão, a implementação de políticas públicas voltadas à utilização das novas TICs na Segurança Pública pode ser afetada pelo fenômeno descrito por Saporì (2007).

É perceptível que as novas TICs estão revolucionando a maneira como os processos administrativos, técnicos e operacionais são realizados, tanto pela iniciativa privada, quanto pelas instituições públicas no Brasil, contudo seu desenvolvimento não se mostra uniforme, harmônico e universal, mas sim repleto de conflitos que prejudicam a plenitude dos benefícios

advindos das novas Tecnologias da Informação e Comunicação. Partindo dessas considerações, a análise específica de uma ferramenta móvel inovadora incorporada na Segurança Pública torna-se importante para buscarmos mecanismos mais eficientes para o desenvolvimento da sua utilidade de forma a atender a todos e propiciar a inclusão digital para aqueles que mais necessitam. Passamos então a estudar particularmente a utilização do aplicativo SOS Cidadão no Centro Integrado de Operações Policiais de João Pessoa, na Paraíba.

SOS CIDADÃO: USO DE UMA FERRAMENTA MÓVEL NA PM DO ESTADO DA PARAÍBA

Como vimos, a história nos mostra o caminho traçado pelo homem na aquisição de avanços tecnológicos evidenciados por marcos estabelecidos por revoluções industriais que mudam de forma expressiva a maneira do ser humano se ver e se colocar na sociedade. Essas mudanças intensas e abruptas nem sempre se harmonizam aos processos já existentes e, por vezes, não conseguem evoluir ao ponto de se extrair suas vantagens. No Brasil, os gestores públicos são cobrados constantemente para dar soluções efetivas e duradouras aos problemas relacionados com a Segurança Pública, e o uso de novas tecnologias da informação e comunicação tem apresentado resultados promissores em diversas unidades da Federação, mesmo com barreiras ou entraves ao seu pleno funcionamento. Nessas circunstâncias, durante os pouco mais de 8 anos servindo na função de coordenador do Centro Integrado de Operações Policiais de João Pessoa (CIOP-JP), acompanhamos a exigência da sociedade e as dificuldades em oferecer um serviço de emergência mais rápido e eficiente.

Nessa perspectiva, a SESDS desenvolveu o aplicativo SOS Cidadão com o intuito de descongestionar as linhas telefônicas do atendimento de emergência da Polícia Militar e do Bombeiro Militar e reduzir o número de trotes e chamados indevidos, e, desta forma diminuir o tempo dispensado ao atendimento da população (BATISTA, 2017).

Desta forma, procuramos realizar uma pesquisa exploratória com o intuito de identificar e de melhor compreender os problemas relacionados ao uso do aplicativo no CIOP-JP por meio de uma pesquisa quali-quantitativa. Assim, realizamos uma entrevista com o Cabo da Polícia Militar do Estado da Paraíba, que foi o criador do aplicativo SOS Cidadão, como forma de identificar dificuldades na implementação e no uso do aplicativo no CIOP-JP, e ainda de compreender como se deu o surgimento e o funcionamento dessa ferramenta móvel. Além disso, analisamos os registros realizados nos anos de 2017 ao de 2019, para traçar um perfil de utilização do SOS Cidadão de forma quantitativa.

Mas, para compreendermos a utilização do aplicativo, é plausível conhecermos antes o funcionamento do Centro Integrado, suas atribuições, responsabilidades e corpo funcional. A Portaria que regulamenta o funcionamento e a organização dos centros integrados de operações na Paraíba não previu a inserção do uso do aplicativo, porém se debruça no delineamento do funcionamento do atendimento emergencial pelos telefones 190 e 193 (PARAÍBA, 2015).

O CIOP foi regulamentado através da Portaria Nº 156/2015 SESDS no dia 04 de dezembro de 2015 (PARAÍBA, 2015). O CIOP foi dividido em três grandes Centros Integrados, um na região metropolitana de João Pessoa, um na cidade de Campina Grande e outro em Patos, todavia trataremos apenas do CIOP da região metropolitana de João Pessoa, local em que o

aplicativo funciona. Ainda conforme a Portaria de regulamentação do CIOP, em seu Art. 18, encontramos:

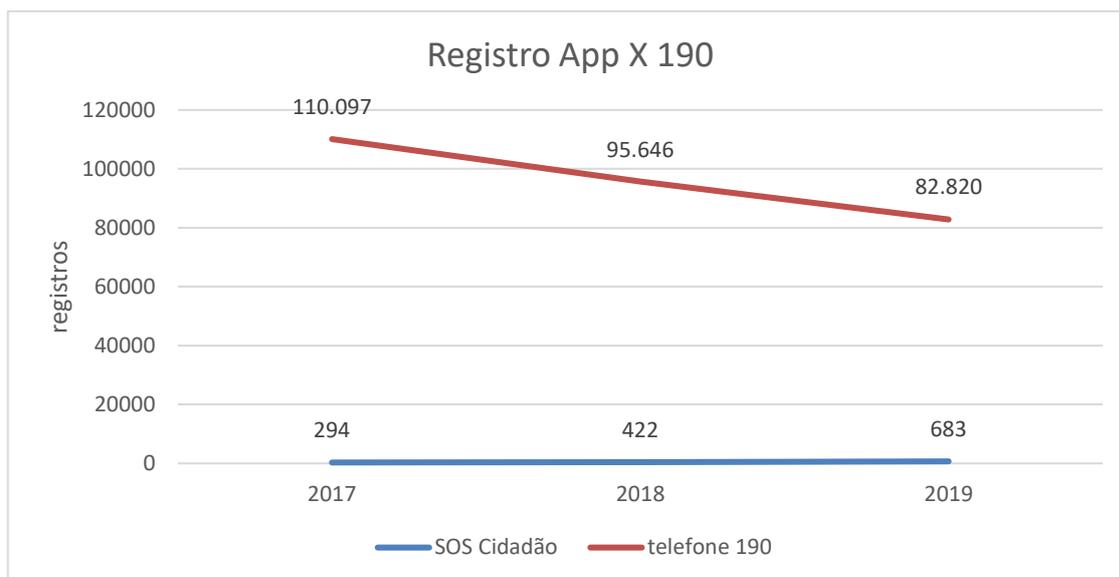
Compete aos Centros Integrados de Operações, em linhas gerais: § 2º No que se refere ao público interno: I - receber os chamados da população através dos telefones de emergência 190 e 193; II - registrar no sistema os dados repassados pelo solicitante, gerando a ocorrência (PARAÍBA, 2015, p. 4-5).

O CIOP da primeira Região Integrada De Segurança Pública (1ª REISp), sediado no prédio da SESDS, é o órgão responsável pelo controle e gestão das equipes de policiamento lançadas na rua diariamente, como também pela recepção das solicitações de emergência pelos números 190 e 193 na região metropolitana de João Pessoa, dentre outras atribuições (PARAÍBA, 2015, p. 4-5).

No dia 17 de outubro de 2016 foi feito o primeiro registro de ocorrência pelo aplicativo SOS Cidadão realizado pelo comandante do CIOP-JP para teste, todavia foi lançado para uso da população no dia 22 de março do ano de 2017 nas plataformas IOS e Android (RESENDE, 2017) e funciona até hoje. O aplicativo não foi inserido na estrutura organizacional e funcional dos Centros Integrados, tendo em vista que a regulamentação dos centros ocorreu em 2015, o aplicativo criado em 2016 (CABO PM entrevistado).

Para utilizar o aplicativo SOS Cidadão, o pretense usuário deve baixá-lo “nas lojas App store ou google play”, realizar um cadastro no próprio aplicativo constando “seu nome completo, RG, CPF, data de nascimento, e-mail, telefone e endereço completo”. Em seguida, os dados informados no cadastro passarão por análise e provável homologação de profissionais do CIOP para que possa ser utilizado nas solicitações emergenciais (CABO PM entrevistado).

O aplicativo foi integrado ao Sistema Informatizado da Polícia Militar do estado da Paraíba que é utilizado para registros das solicitações pelo 190 e 193 nos Centros Integrados (CIOPs) e Centros de Operações Policiais (COPOMs) em todo o estado. No entanto, percebemos uma possível desarticulação entre instituições e órgãos que compõem a Secretaria da Segurança e Defesa Social no que diz respeito à não inserção da tecnologia em questão como política governamental de Estado. Temos então um aplicativo para Segurança Pública desenvolvido por profissionais do Centro Integrado de João Pessoa, através de parcerias com empresa privada, no sentido de prover recursos financeiros, com uma universidade, na aquisição dos conhecimentos científicos, que se mostra promissor num primeiro momento. Entretanto, no decorrer da sua implementação, apresenta problemas estruturais que impedem sua expansão, como também, a obtenção de benefícios que uma nova tecnologia da informação e comunicação pode prover, não apenas ao Estado, mas também à toda sociedade paraibana. A estagnação do avanço do uso do aplicativo pode ser comprovado de forma racional através da análise quantitativa dos registros feitos pelo App, comparando-os com os realizados através do telefone 190, desde o ano do seu lançamento ao público até dezembro de 2019.



FONTE: Sistema informatizado de gestão da Polícia Militar da Paraíba (SIGPMPB).

Ao analisar o gráfico, visualizamos forte queda dos registros feitos pelo telefone 190 nos anos de 2017 a 2019 no CIOP de João Pessoa, ao mesmo tempo em que, numa análise isolada, podemos inferir um aumento considerável dos registros realizados pelo aplicativo nesse mesmo período. Todavia, numa perspectiva comparada com o telefone de emergência 190, torna-se pífia a utilização do aplicativo nesses mesmos anos. Para reforçar essa compreensão, no dia 25 de dezembro de 2019, das 00h00min às 23h59min, foram geradas 740 fichas de ocorrência em todo estado da Paraíba, sendo que pouco menos da metade delas, exatamente 358 fichas registradas no CIOP-JP, logo, em apenas 1 dia, se ultrapassou o número de registros pelo aplicativo no ano inteiro.

Partindo desse entendimento, e, considerando a PNAD de 2017, que apresenta tendência de crescente número de smartphones em poder da população, aliado ao acesso à internet também em alta seguida ano após ano, quais seriam os fatores que impedem a evolução dessa nova forma de solicitar serviços emergenciais? O Cabo PM entrevistado descreve conflitos quanto à utilização do aplicativo na solicitação dos serviços emergenciais da PMPB da seguinte maneira:

“Ao longo do desenvolvimento da primeira versão, o app não foi bem aceito por parte da corporação, principalmente setor tecnológico, por supostamente ser uma ferramenta que iria atrapalhar o serviço normal gerando uma demanda para os canais de comunicação”.

Passaram-se mais de 3 anos do lançamento do aplicativo e não ocorreram mudanças significativas em decorrência da falta de “apoio de setores contrários ao plano inicial” (CABO PM entrevistado) para bancar os investimentos necessários ao desenvolvimento do aplicativo.

A falta de coordenação e de articulação dos órgãos envolvidos na implementação do aplicativo pode ser considerada uma das causas para a pouca utilização da ferramenta. Essa aparente desarmonia entre as autoridades ou órgãos da SESDS reflete algo maior que atinge a sociedade brasileira. João, Lunardi e Cristiano (2016) estudaram a evolução de planos nacionais de Segurança Pública que visam à integração e harmonia na Segurança Pública na luta contra a criminalidade, contudo Carvalho e Gonçalves (2016) expõem a falta de um banco de dados único com informações organizadas de forma que todas agências de inteligência possam

utilizar dados colhidos em qualquer estado da Federação reduzindo o trabalho dos agentes de inteligência.

Conforme o CABO entrevistado, a implementação do aplicativo partiu da iniciativa do comandante do Centro Integrado de João pessoa, com o apoio financeiro de uma empresa privada e dos conhecimentos técnico-científicos de profissionais de uma Universidade, mas não recebeu, e ainda não recebe, o apoio dos órgãos da Segurança Pública estadual envolvidos no processo, pois alguns não enxergam na ferramenta móvel a resolução de problemas referentes ao atendimento emergencial à população.

A criação e implementação dessa inovação tecnológica no CIOP-JP pode ser considerada uma iniciativa ousada, pois, sem recursos financeiros públicos e sem o apoio de todos os envolvidos, foi levada à frente, mas não trouxe melhorias relevantes ao atendimento de emergência que permanece, preponderantemente, sendo acionado pelo tradicional telefone 190.

Conforme o CABO PM entrevistado, várias dificuldades na utilização dessa nova TIC emergiram durante o período de utilização da ferramenta que podem estar ligadas à exclusão digital (BONILLA e OLIVEIRA, 2011) que ainda persiste no Brasil.

Nesse sentido, através de análise das fichas de ocorrência, encontramos dificuldades na utilização do aplicativo que estão associadas a problemas na base educacional da população, como, por exemplo, erros gramaticais, de concordância verbal e nominal e informações de difícil compreensão escritas pelos usuários quando da feitura do registro que podem dificultar a compreensão dos operadores de rádio. Além disso, a falta de conhecimento das atribuições policiais distorcem o serviço emergencial, como encontramos em muitos registros de denúncias que deveriam ser encaminhados à polícia civil (PC) ou feitos através do telefone de denúncias, de alguns registros que podemos identificar como desabafos, elogios para equipe que realizou o atendimento ou para o próprio CIOP. Tais questões podem ser decorrentes de baixa qualidade na educação e do pouco conhecimento técnico essenciais para usufruir das TICs.

Durante a análise das fichas de ocorrência feitas pelo App no ano de 2019 percebemos uma intensa utilização por integrantes da Polícia Militar, cerca de 40,56% , ou seja, quase metade dos registros pelo App feito por policiais, em sua grande maioria, de serviço em ocorrências de porte ilegal de arma de fogo, tráfico de entorpecentes, mandado de prisão, veículo localizado, receptação, resumindo, ocorrências em que a guarnição se depara e necessita realizar registro junto ao CIOP. Outro dado importante é a média de idade dos policiais que registraram ocorrências nesse período, aproximadamente 34 anos, que nos leva a crer que, aqueles com mais tempo de instituição ou mais velhos não estão utilizando o aplicativo. São muitas variáveis para serem testadas e o tempo exíguo para esta pesquisa, mas podemos imputar à exclusão digital (BONILLA e OLIVEIRA, 2011) premente no Brasil, e a Paraíba segue o mesmo caminho, parcela de contribuição para a pouca utilização do aplicativo SOS Cidadão.

CONCLUSÕES

O objetivo da nossa pesquisa foi parcialmente alcançado na medida em que, de certa forma, conseguimos traçar um perfil de utilização do aplicativo SOS Cidadão no CIOP-JP, identificar problemas decorrentes da utilização e estabelecer possíveis causas para a ínfima utilização dessa nova TIC na Segurança Pública da PB, especialmente àquelas relacionadas ao fenômeno da inclusão/exclusão digital em nosso país, bem como, as dificuldades quanto a

investimentos governamentais para a implementação de projetos com fins ao acesso das pessoas às benesses sociais providas pelo Estado, o que se traduz em processos de “frouxa articulação” como conhecemos no campo teórico. Nesse caso, como mostramos, parece-nos existir pouco interesse no plano formal por parte das esferas governamentais em desenvolver projetos como ocorre com o SOS Cidadão no que diz respeito a parcerias e aproximações com outras instituições.

Diante disso, identificamos inúmeras limitações na pesquisa no que podemos atribuir ao tempo limitado e à quase que ilimitada gama de direções que o estudo pode tomar. Por exemplo: entrevistas com os usuários para definir estatisticamente o perfil de uso através de variáveis como idade, escolaridade, renda, local em que reside etc. ou mesmo com os operadores de rádio para identificar a percepção deles em relação ao uso do aplicativo podendo encontrar resistências às inovações dentro do próprio CIOP, enfim, problemas decorrentes da falta de sincronia entre o aplicativo e o sistema informatizado da PMPB, entre outros estruturais e tecnológicos.

Acreditamos que o tema é de alta relevância para a Segurança Pública e necessita de pesquisas mais aprofundadas em vários aspectos, sejam internos, que se voltem às relações de poder no âmbito dos órgãos e instituições que compõem a Segurança Pública do estado e dos profissionais que lidam diretamente com os registros de ocorrências no CIOP, quanto à receptividade da inovação, de como foram incluídos no processo de inserção do SOS Cidadão, ou mesmo externos, no que diz respeito à adesão da população às TICs. Outras pesquisas também podem focar na estruturação da tecnologia como forma de otimizar processos na perspectiva de tecnologias mais avançadas que perpassam o simples uso de dispositivos eletrônicos e da internet, e evoluam quanto à integração de todos os sistemas digitais e possam abranger como uma rede a população paraibana e os agentes da Segurança Pública e, desta forma, oferecer um serviço de segurança que garanta a cidadania.

Por fim, vislumbramos como sugestões para impulsionar e desenvolver uma ferramenta que se mostra necessária na contemporaneidade o tratamento da utilização do SOS Cidadão como política pública introduzida formalmente pelo chefe do poder executivo estadual nos centros integrados de toda a Paraíba, através de integração e discussão de todos os órgãos envolvidos nos processos de gestão da inovação tecnológica e de investimentos na criação, acompanhamento e atualizações da tecnologia em questão, além de buscar formas de incluir os cidadãos paraibanos, mesmo que de maneira mais simplista, ao ambiente digital oferecido pelo governo ou gestores da Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Sistemas Aplicados à Segurança Pública*. Brasília, DF, 2010.

BATISTA, Éder Pires. **Especificações e testes do aplicativo SOS Cidadão para Secretaria de segurança Pública do estado da Paraíba**. 2017.71 f. TCC (Graduação em Sistemas de Internet) – IFPB, João Pessoa, 2017.

BONILLA, Maria Helena Silveira; OLIVEIRA, Paulo Cezar Souza de. *Inclusão Digital: Ambiguidades em Curso*. In: BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson de Luca (Org.). **Inclusão Digital: polêmica contemporânea**. Salvador: Scielo Books, 2011. p. 25-58.

CARVALHO, Herbson de; GONÇALVES, Alexandre Leopoldo. *Políticas de Segurança Pública e Direitos Humanos em Santa Catarina*. In: SPANHOL, Fernando José; LUNARDI, Giovani Mendonça; SOUZA, Márcio Vieira de (Org.). **Tecnologias da Informação e Comunicação na Segurança Pública e Direitos Humanos**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 103-111.

- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede: do conhecimento à acção política**. Tradução de Rita Espanha. 1012466 ed. Lisboa, 2006. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf>.
- FERREIRA, Carolina Cutrupi et al. A Tecnologia a serviço da segurança pública: caso PMSC mobile. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 16, n. 1947, p. 1-36, jan. 2020.
- GIL, Antônio Carlos **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- IBGE. PNAD Continua: Internet chega a três em cada quatro domicílios no país. 2018. Elaborada pela sala de imprensa. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>>.
- JOÃO, Daiane Oliveira; LUNARDI, Giovani Mendonça; CRISTIANO, Marta Adriano da Silva. Políticas de Segurança Pública e Direitos Humanos em Santa Catarina. In: SPANHOL, Fernando José; LUNARDI, Giovani Mendonça; SOUZA, Márcio Vieira de (Org.). **Tecnologias da Informação e Comunicação na Segurança Pública e Direitos Humanos**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 26-41.
- KARAM, Norton Meidel et al. Laudo Digital: A quebra de paradigmas. In: SPANHOL, Fernando José; LUNARDI, Giovani Mendonça; SOUZA, Márcio Vieira de (Org.). **Tecnologias da Informação e Comunicação na Segurança Pública**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 56-64.
- LANDES, David S. **Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até os dias de hoje**. Tradução de Marisa Motta. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LE MOS, André. Prefácio. In: BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson de Luca (Org.). **Inclusão digital: polêmica contemporânea**. Salvador: Scielo Books, 2011. p. 16-24.
- LEVY, Pierre **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**, 1998. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/fabiopedrazzi/levy-pierre-1998-tecnologias-da-inteligencia>.
- MORAIS NETO, Arnaldo Sobrinho de. **Cibercrime e cooperação penal internacional: um enfoque à luz da convenção de Budapeste**. 2009. 232 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.
- _____. Ordem pública, direito à paz e a efetividade da segurança pública como direito fundamental. In: ALMEIDA, João Luiz da Silva (ed.). **Constituição, Direitos fundamentais e Democracia: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides**. João Pessoa: Lumen Juris, 2019. p. 19-38.
- OLIVEIRA, Joel Souza de et al. As Tecnologias da Informação e Comunicação na Gestão Administrativa e Operacional da Segurança Pública. In: SPANHOL, Fernando José; LUNARDI, Giovani Mendonça; SOUZA, Márcio Vieira de (Org.). **Tecnologias da Informação e Comunicação na Segurança Pública**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 42-53.
- PARÁIBA (Estado). Diário Oficial nº 156, de 04 de dezembro de 2015. Aprova o Regulamento de funcionamento e organização dos Centros Integrados de Operações – CIOp/SEDS e dá outras providências. Regulamento de Organização dos Centros Integrados de Operações - CIOp. João Pessoa, PB, 05 dez. 2015. p. 4-5.
- PERES, Loriecio da Silva et al. Aplicativos para dispositivos móveis aplicados à segurança pública. In: SPANHOL, Fernando José; LUNARDI, Giovani Mendonça; SOUZA, Márcio Vieira de (Org.). **Tecnologias da Informação e Comunicação na Segurança Pública**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 94-102.
- RESENDE, André (Paraíba). Portal G1 Paraíba. **Aplicativo “SOS CIDADÃO” para acionar polícia e bombeiros é lançado na PB**. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2017/03/aplicativo-sos-cidadao-para-acionar-policia-e-bombeiros-e-lancado-na-pb.html>>.
- SAMPAIO, Maria Ângela da Costa Lino Franco. **Cidades digitais e governo eletrônico na segurança pública: a e-participação na construção da cidadania digital no Brasil**. 2016. 394 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. 1 ed. São Paulo: Edipro, 2019.

SER “CHOQUEANA”: DILEMAS E CONFLITOS DE MULHERES POLICIAIS NA TROPA DE CHOQUE DA PMPB

*Brianna Oliveira Palitó
Fábio Gomes de França*

Nosso olhar nesta pesquisa volta-se para a participação e o lugar das policiais militares femininas da Polícia Militar da Paraíba (PMPB) na Unidade Especializada de Policiamento de Choque, ou simplesmente “Choque”, como comumente é chamada a 1ª Companhia (CIA) do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE).

O policiamento de Choque é uma atividade de enfrentamento de manifestações de massa. As Polícias Militares usam o termo “policiamento ostensivo” e outras variantes para lidar com o enfrentamento “comum” das ocorrências, podendo aquele ser realizado para o acompanhamento inicial de um evento de protesto, porém, a partir do momento em que os policiais da tropa de choque entram em ação, esse tipo de policiamento passa a ser institucionalmente denominado de “controle de distúrbio civil”, ou ainda “operações de choque”. Essa estruturação de fases de ação já nos leva a pensar que deva existir uma diferenciação quanto aos policiais escolhidos para atuar no Choque, bem como, quanto ao uso dos tipos de armamento e equipamentos.

Dessa maneira, o presente estudo tem como objetivo verificar quais são as atividades e os papéis desempenhados, assim como, qual é o lugar ocupado pelas mulheres dentro do Choque, visto tratar-se de um local de prevalência masculina. O interesse por essa temática advém de uma familiarização da autora principal do texto com esse tipo de policiamento, já que serviu na Unidade por alguns anos tendo observado que o efetivo feminino dentro do universo de policiais que compõem a Tropa de Choque é insignificante e quase não foi alterado desde o ano de 2007, data do ingresso das primeiras mulheres, o que nunca ultrapassou quatro integrantes femininas em uma totalidade de mais de 90 policiais. É nesse contexto que levantamos as seguintes indagações: Quais os motivos para que o efetivo feminino no Choque seja tão reduzido? O que levou algumas mulheres a fazerem parte da 1ª CIA de Choque, onde os valores da masculinidade são potencializados? Houve aceitação da presença feminina de forma igualitária entre a maioria de homens no Choque?

Inicialmente, contextualizamos a presença das mulheres nos espaços de guerra e nos exércitos. Em seguida, discorreremos sobre as mulheres nas Polícias Militares no Brasil e na Paraíba, para depois descrevermos de modo específico sobre a mulher na Tropa de Choque paraibana. Em síntese, a pesquisa demonstrou que a posição ocupada pelas mulheres em atividades policiais que exigem o emprego de coragem, força e outras habilidades como as exigidas nas Tropas de Choque, ainda permanecem sendo socialmente construídas como algo estritamente pertencente aos homens, símbolo fálico de instituições que se desenvolveram historicamente eivadas pelo ideal da “dominação masculina” (BOURDIEU, 2019).

AS MULHERES NOS ESPAÇOS DE GUERRA E NOS EXÉRCITOS

No mundo antigo, uma tradição foi mantida entre os povos celtas e germânicos, aquela de permitir que mulheres e crianças participassem de guerras. Talvez a mulher celta tenha sido o único grupo do gênero feminino a possuir um grau de liberdade social maior do que o de suas contemporâneas gregas e romanas. Segundo Caire (2002), a sabedoria e a coragem das mulheres celtas faziam com que desempenhassem papéis ativos na vida pública sendo consultadas sobre a paz e a guerra e gozando de prestígio na sociedade.

A presença das mulheres no exército no decorrer da Idade Média é marcada pela atuação de rainhas que conduziram seus exércitos em combates, a exemplo de Joana D'Arc. Essa manifestação de comando perdurou até a ascensão do Rei Luís XIV¹, na França. Durante a Idade Moderna muitas mulheres disfarçadas de homem participaram das guerras religiosas. A mais famosa, Geneviève Prémoy, conhecida como “Cavaleiro Balthasar”, chegou ao posto de subtenente, contudo, teve sua identidade descoberta após ser ferida no seio em batalha (CAIRE, 2002). De todo modo, no Antigo Regime², percebemos que a presença das mulheres nos exércitos era apenas tolerada. Dentro desse quadro, a mulher era desigual por natureza e inferior ao homem, este sim, feito à imagem e semelhança de Deus. A mulher, feita da costela do homem, como que logicamente, não detinha a mesma autonomia, não sendo capaz de participar ativamente do espaço público.

O que se vê é que a condição de guerreira experimentada pelas mulheres celtas da antiguidade degradou-se graças às crenças gregas, romanas e cristãs de inferioridade feminina. Elas não participavam mais dos combates, contudo continuavam a seguir com as tropas nos papéis que restavam de esposas, enfermeiras, prostitutas (CAIRE, 2002). No final do Antigo Regime houve uma regulamentação do exército através do decreto da Convenção Nacional³ de 30 de abril de 1793 a partir do qual as mulheres passaram a exercer algumas profissões como de vivandeiras⁴, lavadeiras e cantineiras.⁵ No artigo II do mesmo decreto prescrevia-se também que as mulheres que serviam como mulheres-soldados deviam voltar aos seus lares, recebendo indenizações, excetuando-se algumas que tiveram reconhecida sua bravura e conseguiram permanecer (CAIRE, 2002).

Quando pensamos nas mulheres que acompanhavam os exércitos entre os séculos XVI e XVIII, em sua grande maioria, preocupavam-se em cuidar dos homens. Porém, outras lutavam como chefes de exército e outras ainda, como mulheres-soldados, quase sempre vestidas de homem. Nesse contexto, “partilharam a vida do soldado, a ponto de, em determinadas circunstâncias, combaterem ao seu lado. Mas outras fizeram do combate sua profissão, e seus destinos foram bastante diversos. Algumas, de fato, revelaram qualidade de guerreiras por ocasião dos cercos a castelos ou vilas” (CAIRE, 2002, p. 35).

Durante a Primeira Guerra Mundial as mulheres foram utilizadas na grande maioria dos países como mão de obra na ausência dos homens convocados para a guerra. Foi também nesse período que na Inglaterra surgem os Corpos Femininos Auxiliares do Exército. A função desempenhada era de rancho⁶, manutenção, telefonia, telegrafia. Já no que diz respeito à Rússia muitas serviram como combatentes. Ainda segundo Caire (2002) as primeiras pilotos mulheres do mundo eram russas. Em 1911 a princesa Dolgoroukaia e em 1912 Liubov Galanchikova

¹ “O Grande” e “Rei Sol”, o qual governou a França e Navarra de 1643 até a sua morte em 1715.

² Sistema político e social reinante na Europa no período que antecedeu a Revolução Francesa.

³ Regime político que vigorou na França de 1792 a 1795.

⁴ Mercadoras que acompanhavam o Exército francês.

⁵ Socorriam os feridos.

⁶ Lugar onde se prepara as refeições dos militares.

receberam a chancelaria para atuarem como piloto, de modo que ambas serviram na guerra em 1917.

Quando falamos na Segunda Grande Guerra a participação feminina nos exércitos ingleses, americanos e alemães inicialmente era substituir os homens nas funções não combatentes, longe do fronte, diferentemente do que acontecia no exército soviético, onde aproximadamente 1 milhão de mulheres participaram em muitas funções, inclusive aquelas consideradas masculinas como: tanquistas, soldado de infantaria, franco atiradoras.

O espanto: mulheres que tiveram profissões militares – enfermeira-instrutora, franca atiradora, atiradora de metralhadora, comandante de canhão antiaéreo, sapadora – agora são contadoras, auxiliares de laboratórios, guias turísticas, professoras de escola... os papéis de lá e de cá não combinam. Recordam como se não estivessem falando de si mesmas, mas de outras garotas. (ALEKSIËVITCH, 2016, p. 13).

Percebe-se que ao longo da história as mulheres sempre estiveram presentes nos “espaços de guerra”, mas não ocupavam de forma legitimada e permanente lugares dentro dos exércitos, ou seja, ocupavam o espaço temporariamente e, logo, eram retiradas.

O ingresso de mulheres como agentes permanentes das Forças Armadas no mundo é algo muito recente. Na Inglaterra os Corpos Femininos do Exército Real foram incorporados às Forças Britânicas em janeiro de 1949. No Canadá a admissão das mulheres é de 1950. Na França apenas com o estatuto de 1973 começa a integração completa das mulheres nos corpos das forças armadas (CAIRE, 2002). É oportuno destacar que o primeiro país que aceitou regulamentar as mulheres em posição de combate foi a Noruega em 1985. Hoje temos cerca de 20 países que aceitam as mulheres em todas as funções de combate (GIANNINI; FOLLY e LIMA, 2017).

No Brasil, a mulher do século XIX também teve que se disfarçar de homem para lutar. Como exemplo, Maria Quitéria de Jesus Medeiros, com o nome de Soldado Medeiros, combateu os portugueses no movimento de independência do país. Contudo, foi apenas no ano de 1943 que as mulheres no Brasil de forma temporária e na função de enfermeiras foram voluntárias para atuar nos hospitais do exército americano. Ao final da guerra foram afastadas do serviço ativo. Na década de 1980 a Marinha do Brasil com pioneirismo admite as mulheres em seus quadros apenas em funções técnicas e administrativas em terra (GIANNINI; FOLLY e LIMA, 2017). Mesmo depois da incorporação nos quadros das Forças Armadas pelo mundo as mulheres ainda enfrentam resistência no tocante a exercer plenamente todas as atividades de combate de maneira regularizada, enfrentando ainda muito preconceito para que essa aceitação seja completa. Se a presença das mulheres nos exércitos modernos é algo novo, nas Forças de Segurança Pública a utilização de mulheres para “combater” o crime também é algo que vem acontecendo a bem pouco tempo, é sobre isso que vamos expor a seguir.

AS MULHERES NAS FORÇAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO

Na modernidade, mesmo com a irrupção da razão, da ciência e das ideias de progresso, à mulher não foram dadas as mesmas condições das quais usufruíram os homens, especialmente no tocante ao espaço público.

Nesse período, defendia-se que a igualdade de direitos era apenas um bem concedido aos homens, já que as mulheres não eram tidas como cidadãs. Tal pensamento era apoiado na história dos sentimentos que ligavam os gêneros. Rousseau (1995) afirmava, por exemplo, que a divisão de papéis sociais surgiu quando os dois sexos começaram a manter vínculos afetivos, estabelecendo assim a família, reservando o espaço privado e doméstico à mulher e o espaço

público ao homem. Diante disso, fica fácil perceber o quanto seria complexo inserir a mulher no espaço público e, além do mais, como representante do estado para exercer o monopólio da violência.

Em oposição a Rousseau e ao pensamento do século XVIII, as ideias feministas nascem e Mary Wollstonecraft na sua obra “Reivindicação dos Direitos das Mulheres” diz: “Deixem-nos, então, atingir a perfeição física, permitindo que façamos os mesmos exercícios que os meninos não apenas durante a infância, mas também na juventude; assim, poderemos saber até onde vai a natural superioridade do homem” (WOLLSTONECRAFT, 2016, p. 115). Nesse sentido, percebemos certa defesa em relação à educação da mulher e às oportunidades que deveriam ser as mesmas que as ofertadas aos homens.

No Brasil, a onda feminista não pode ser considerada algo de relevância no século XIX, sendo apenas a partir da década de 1920 que as mulheres começam a reivindicar seus direitos. Diante das discussões da época, em meados da década de 1930 a ideia de um tipo de policiamento feminino era defendida pelas Sufragistas⁷ (MOREIRA, 2011). Uma delas, pioneira na luta pelo voto feminino e igualdade dos direitos entre homens e mulheres, Bertha Lutz, defendia que as atividades de proteção a menores, mulheres e idosos deveriam ser realizadas por mulheres (MOREIRA, 2011). A ideia defendida necessitou de aproximadamente 25 anos para que a mulher pudesse ser incluída nas Polícias Militares, em específico na Polícia Militar do Estado de São Paulo, um espaço de prevalência masculina.

Em maio de 1955, ao ordenar o alistamento de “...50 mulheres, para formação do Corpo Policial Feminino, destinado ao policiamento especializado ...”, o governador Jânio Quadros pôs fim nas reivindicações feitas, principalmente, pelo “bestunto” de mulheres brasileiras, desde a década de 1930 (MOREIRA, 2012, p. 44).

Outro fator importante para a preparação da ideia de inclusão das mulheres nas Forças de Segurança Pública eram as atividades desenvolvidas pelas Organizações Femininas Auxiliares de Guerra (OFAGs) nos anos de 1942 a 1945. Trata-se de mulheres fardadas e com status de militares que atuavam, por exemplo, em postos de racionamento e nas instruções de defesa passiva à população, além de participarem de solenidades oficiais e desfiles militares. No entanto, ao final da guerra as OFAGs foram automaticamente extintas, impedindo que as mulheres exercessem atividades nas polícias e no próprio exército (MOREIRA, 2011).

Contudo, não foram apenas os apelos feministas, nem tampouco influência de outras polícias como as europeias e a norte-americana que fizeram com que a presença feminina fosse efetivada nas polícias do Brasil. Na década de 1940 o Movimento Político Feminino (MPF) retomou as discussões da necessidade de uma polícia feminina. É oportuno destacar que as cidades do Brasil, em específico São Paulo, passavam por uma crescente urbanização, isso fazia com que a participação feminina no mercado de trabalho aumentasse. Porém, as transformações na sociedade brasileira com relação ao trabalho da mulher aconteciam de forma lenta, pois o pensamento do povo brasileiro na primeira metade do século XX, era que o comportamento feminino ideal estava intrinsecamente associado à experiência do lar a partir da maternidade, do casamento e do gerenciamento da casa. O trabalho feminino fora de casa era visto como sendo um risco à estabilidade do casamento, e à feminilidade das mulheres, principalmente em profissões em que até bem pouco tempo eram exercidas apenas por homens. Diante disso, as discussões em torno da efetivação das mulheres nas Polícias do Brasil foram bem demoradas (SOUZA, 2014).

⁷Aquelas que defenderam a extensão do direito ao voto às mulheres.

O Estado de São Paulo foi pioneiro no Brasil a incluir as mulheres em seus quadros. A ideia de humanização e modernização da polícia foi o discurso utilizado na ocasião para o ingresso das mulheres. Na noite de 24 de dezembro de 1955, na Praça da Sé, o governador à época Jânio Quadros, apresentou as primeiras mulheres do Corpo Policial Feminino (MOREIRA, 2002). As demais Polícias Militares só permitiram o ingresso feminino no final da década de 1970 e começo da década de 1980, após a regulamentação por meio de uma portaria do Estado-Maior do Exército no ano de 1977 que aprovava as normas de organização das PMs e dos Corpos de Bombeiros (SOARES e MUSUMECI, 2005). De acordo com Nascimento (2013), a portaria do Exército que tornava possível dotar as Polícias Militares de “elementos de polícia feminina”, não estaria garantindo a entrada de mulheres nas polícias mas sim, criando uma polícia dentro de outra.

Na literatura que trata do ingresso das mulheres nas Polícias Militares do Brasil podemos perceber que a motivação é praticamente comum a todos os Estados. Segue-se, nesse contexto, certo padrão de ideologia machista quanto ao que se entendia por policiamento e manutenção da ordem pública, remetendo um lugar e funções específicas às mulheres policiais dentro das instituições, como o assistencialismo à população e o melhoramento da imagem institucional (MOREIRA, 2011; SOARES e MUSUMECI, 2005; SOUZA, 2014).

A Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) foi a segunda instituição no Brasil a incluir as mulheres em seus quadros. No ano de 1976 iniciou-se a construção de normas para a inclusão de mulheres na PMPR e para definição das atividades que seriam realizadas pelas policiais do Pelotão de Polícia Feminina, criado no dia 19 de abril de 1977 (SCHACTAE, 2011). Percebemos a uniformidade quanto à motivação das PMs em permitir o ingresso de mulheres nas instituições policiais na fala do então governador do Rio de Janeiro, no ano de 1982, durante a formatura de 150 mulheres que concluíram o 1º Curso de Formação de Soldados.

É uma data histórica para PM. Essas moças que completaram seu curso e acabaram de prestar juramento vão ter um grande papel na vida, não apenas na PM, mas na nossa cidade. Poucos estados têm seu corpo feminino na PM. (...) com a participação feminina em seus quadros, a PM segue a modernização desejada. E a mulher participando de uma atividade social e comunitária da maior importância: a segurança pública. (...) onde chegar a mão feminina, chegaram também o carinho e a ternura, devolvendo a esperança a população (SOARES e MUSUMECI, 2005, p. 30).

Ou seja, percebemos no discurso de recepção das pioneiras da Polícia Militar do Rio de Janeiro que os detentores do poder na ocasião esperavam delas uma atitude maternal, afetiva e assistencialista, como sendo um complemento ao trabalho do policial masculino e uma extensão talvez da prática das atividades domésticas, melhorando, assim, a imagem institucional. A mesma ideia pairava no Estado de Minas Gerais, pois “a Companhia de Polícia Feminina tornou-se responsável pelo policiamento ostensivo feminino da capital, suprimindo limitações do policiamento ostensivo masculino e com um caráter estratégico de transformar a percepção que a população tinha acerca da PMMG” (PEREIRA, 1981 apud CAPELLE e MELO, 2010, p. 76).

Em 1990 as primeiras mulheres entraram na Polícia Militar da Bahia, graças às experiências positivas de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Paraná e Pernambuco que serviram de estímulo para a consolidação da inovação e a elas atividades foram destinadas como: ênfase na proteção à criança, mulheres, idosos, policiamento de trânsito, assuntos de defesa civil, participação em solenidades e desfiles cívicos (OLIVEIRA, 2012). Percebe-se que entre as décadas de 1970 e 1990 o país experimentou um efeito cascata quanto ao ingresso de mulheres nas instituições policiais militares. Esse mesmo processo acabou chegando também à Polícia Militar da Paraíba.

O INGRESSO DA MULHER NA PMPB

O Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Paraíba, atualmente Polícia Militar da Paraíba, foi criado em 3 de fevereiro de 1832. Observamos uma instituição centenária, na qual as mulheres só se fizeram presente recentemente, realidade não diferente do restante do país. Na Paraíba, em 1985, foi sancionada a Lei nº 4.803 a qual, em seu artigo 1º, autorizava o poder executivo a criar uma Companhia Feminina. No ano de 1987 as primeiras mulheres ingressaram na Polícia Militar da Paraíba. A Formação das Oficiais ocorreu nos Estados de Pernambuco e Minas Gerais e das Praças apenas em Pernambuco. Após a conclusão dos Cursos de Formação, o primeiro com duração de 3 anos e o segundo de 9 meses, as três Oficiais e as três Sargentos retornaram à Paraíba e passaram a desempenhar atividades na instituição (NASCIMENTO, 2013). Dentro do território Paraibano, no ano de 1989, foi realizado o primeiro curso com a presença de mulheres. O Curso de Formação de Sargentos aconteceu no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), na capital paraibana, João Pessoa. Fator de destaque foi que nessa ocasião a formação foi mista, ou seja, homens e mulheres frequentaram o mesmo curso (SILVA, 2019).

Segundo Silva (2019), o discurso à época na Paraíba com relação ao ingresso de mulheres na PMPB estava ligado à ideia de humanização, o que se coaduna com o que vinha ocorrendo no cenário nacional quanto ao assunto. Em 1990 acontece o primeiro Curso de Soldados, esse exclusivamente feminino. Ainda de acordo com Silva (2019), no curso aconteceram treinamentos rigorosos, as alunas passavam por grandes períodos de afastamento dos familiares, assim como, tinham que cortar o cabelo curto estilo “Joãozinho”, o uso de brincos e batom eram obrigatórios.

A Companhia de Polícia Feminina começou a funcionar após a formação desse primeiro grupo de mulheres entre Oficiais, Sargentos e Soldados no ano de 1992. A unidade era situada à Rua da Areia, no centro de João Pessoa, mas, foi desativada dois anos após sua criação e seu efetivo redistribuído nos batalhões (RODRIGUES, 2014). Quanto ao emprego das mulheres policiais militares da Paraíba, legalmente não existe nenhuma normativa que diferencie a atividade desempenhada por homens e mulheres na instituição, embora se perceba na prática que ao longo do tempo a maior parte do efetivo feminino desempenha funções preferencialmente administrativas, consideradas de menor risco ou com menor chance de embate físico.

A MULHER NA TROPA DE CHOQUE DA PARAÍBA

Em relação à chegada de mulheres na Tropa de Choque da PMPB, as experiências profissionais vivenciadas pela autora deste artigo, à época, servem de referência para compreendermos a dinâmica da presença feminina nesse espaço profissional. Em algumas ocasiões escutei de pessoas de dentro da tropa o seguinte: “Ninguém sabia do seu interesse em servir no Choque, você chegou de paraquedas, duas mulheres oficiais na tropa era demais, alguém devia sair”. Essas colocações não faziam o menor sentido para uma aspirante⁸ que chegava transferida do sertão do Estado para a capital em 2008. Afinal, eu só queria trabalhar no Choque e tinha respondido “sim” quando perguntada se queria ir trabalhar no Pelotão de Choque pelo então Comandante Geral da Polícia Militar. Confesso que o sim saiu sem nenhuma reflexão, foi instintivo, nunca tive planos quanto a isso. Não entendia como funcionavam as “tradições” da tropa, não conhecia os Oficiais que lá estavam, não havia sido convidada por eles

⁸Graduação dada à praça especial, antes do acesso ao oficialato.

a fazer parte do grupo, só não sabia que tinha que ser aprovada antes. Então, estigmatizada de X9^o do Comandante Geral comecei a caminhar quase como uma invisível em meio aos que usavam a farda rajada, uniforme típico dos que trabalhavam na Unidade de Choque. Eu ainda não podia, tinha que usar a farda caqui, a utilizada pelo policiamento convencional. Isso me fazia lembrar todos os dias que eu ainda não era um deles. Situação análoga foi observada no BOPE do Rio de Janeiro quanto ao ingresso das mulheres naquele espaço, pois, como relata uma entrevistada por Francisco (2013):

Hoje o pessoal me trata super bem, no começo não...eles ficam testando a gente o tempo todo pra ver se agente quer ficar aqui realmente [...]Testando o psicológico mesmo, não falam com você, te questionam do seu trabalho, te cobram, eles te expõe a uma pressão assim, pra ver o quanto você aguenta teu limite. Conforme o tempo vai passando e você vai aguentando isso aí vai aliviando. Na hora do almoço ninguém sentava perto de mim ou quando sentava ninguém falava comigo, então eu sentia muito isso, e que pra mim era o pior... ser ignorada (Praça Laura).

Fiquei na Tropa de Choque de Aspirante a Capitão, fui de pessoa não grata a Subcomandante da Companhia. Eu servi na Unidade por 8 anos consecutivos. Mas a compreensão do porquê ter submetido-me a passar por várias provas de capacidade só veio muito tempo depois. Voltando ao fato de não poder utilizar a farda rajada, símbolo de especialidade da tropa, era dito que eu ainda não podia porque eu não era “cursada”. Descobri no ano seguinte que o argumento perdeu a validade com a chegada de dois Aspirantes masculino que receberam a farda imediatamente.

O lugar de fala do relato acima iniciou-se no ano de 2008, mas esse não é o marco da entrada da mulher no Choque, pois, precisamos antes compreender a origem da Tropa de Choque da Paraíba para só depois percebermos o lugar da mulher nela. Assim, a 1^a Companhia de Policiamento de Choque, que atualmente, como já destacado anteriormente, é uma Subunidade do BOPE, teve sua criação propriamente dita vinculada a algumas tentativas de se estabelecer identidade doutrinária para o grupo de policiais que atuariam em manifestações de controle de distúrbios civis e em contenções de possíveis rebeliões nos presídios do Estado, que são as atividades inerentes ao policiamento de choque. De acordo com pesquisas realizadas nos boletins internos da PMPB, a preocupação com esse tipo de policiamento é percebida no Boletim Interno nº 149 de 08 de agosto de 1968, onde se tem a publicação do Curso de Montagem e Desmontagem de Bombas e Planejamento para Controle de Distúrbio. Esse curso teve uma duração de aproximadamente onze dias, tendo sido publicado o certificado de conclusão no dia 19 de agosto do mesmo ano (PMPB, 1968). Obviamente que a preocupação da época em formar policiais aptos para atuar em distúrbios civis tinha uma correlação ao período político vivido no país.

O Boletim Interno nº 21 págs. 138 de 30/jan/69 publica, ORDEM SOBRE COMPARECIMENTO DE ASPIRANTES À INSTRUÇÃO – Todos os Aspirantes a Oficial desta PM, devem comparecer, diariamente, à instrução de Controle de Distúrbios Civis, na Cia. de Instrução, nos dias úteis, no horário das 10h00min às 11h00min horas (PMPB, BOL PM nº 21,1969, p. 138).

A lei nº 3.573 de 25 de fevereiro de 1969 fixou o efetivo da Polícia Militar do Estado para o exercício de 1969, e deu outras providências como a criação do Batalhão Especial, composto de Companhias de Policiamento Ostensivo, Companhia de Guarda, Companhia de Trânsito e Companhia de Controle de Distúrbios Civis, em funcionamento na capital do Estado.

⁹ “Dedo duro”, informante de alguém.

O Batalhão Especial foi desativado no ano de 1974, sendo substituído pelo 1º Batalhão de Polícia Militar que deixou de ser em Guarabira e passou a ser na capital do Estado, juntamente com o Comando Geral. Em Guarabira, tivemos a mudança do 1º para o 4º Batalhão, nomenclatura essa que perdura até os dias atuais. Não foram encontradas outras fontes nos boletins internos, porém, com pesquisas feitas entre os militares mais antigos¹⁰ constatamos que no dia 19 de abril do ano de 1987 a PMPB era comandada pelo Sr. Cel. EB¹¹Marden, que vendo a necessidade de uma tropa especializada criou o primeiro Pelotão Especial de Choque (PEC), tendo como seu primeiro comandante o então Aspirante-a Oficial Américo, hoje Cel. RR¹² Américo. O PEC tinha como sede a atual 6ª CIPM¹³ em Cabedelo e, ele foi extinto com a saída do Cel. Marden do Comando da Polícia Militar.

Em 1993 foi criado o Pelotão de Policiamento de Choque (PPChoque), subordinado diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar e comandado pelo então Capitão Kelson, hoje Cel. RR Kelson. Em 1994 foi aberto o concurso e realizado o Curso de Formação de Soldados, em João Pessoa, para completar o efetivo do Pelotão de Choque. Os candidatos, à época, eram todos homens com uma característica em específico, a altura de no mínimo 1.75 m como critério objetivo de seleção, o que já nos leva a pensar que a robustez desses policiais devia ser superior aos demais.

O efetivo que trabalhava na Tropa de Choque não passava por cursos específicos, não existia doutrina de policiamento de choque. Em março de 2005, realizou-se o primeiro Curso de Ações de Choque em Estabelecimentos Prisionais - CACEP, ministrado pelo então Major Pacífico juntamente com dois oficiais, o Ten. Guilherme e o Ten. Wanison, pertencentes ao Batalhão Mathias de Albuquerque da Polícia Militar do Estado de Pernambuco. O CACEP contou com a ajuda de alguns oficiais da Paraíba, a exemplo do então tenente Sérgio, que coordenou o primeiro curso. O segundo e último foi coordenado pelo então capitão Onivan. O ano de 2005 foi um marco para a mulher na Tropa de Choque da Paraíba, pois pela primeira vez mulheres puderam participar desse tipo de treinamento. As primeiras a realizar o curso foram, à época, duas tenentes e duas soldadas. Dentre as quatro, duas serviram na tropa de Choque, uma tenente e uma soldada. Contudo, mesmo após concluírem o referido curso e apresentarem interesse em ingressar na Tropa de Choque, isso não foi possível de imediato, o que se efetivou no ano de 2007. É a experiência dessas mulheres durante o período que trabalharam na Tropa de Choque que iremos descrever adiante.

AS PRIMEIRAS “CHOQUIANAS” NA PMPB

Este trabalho teve uma abordagem qualitativa com a realização de uma pesquisa de campo de cunho documental, além da aplicação de entrevistas semi-estruturadas com seis mulheres que fizeram parte da Tropa de Choque da PMPB. Dentre as pesquisadas, estão oficiais e praças. As entrevistas foram gravadas e transcritas *a posteriori*. Duas foram realizadas no ambiente de trabalho das entrevistadas, e quatro foram feitas por telefone devido ao momento de pandemia vivido no país¹⁴. As ligações também foram gravadas com as devidas autorizações. As falas seguem sem identificação para evitar algum constrangimento para as que ainda

¹⁰ Denominação dada aos policiais que possuem mais tempo de serviço na profissão sempre que comparados a alguém mais recente.

¹¹ Redução do nome Exército Brasileiro.

¹² Condição do militar, reserva remunerada da instituição

¹³ Companhia Independente de Polícia Militar

¹⁴ Referimo-nos à pandemia do coronavírus, ocorrida em 2020.

permanecem trabalhando no Choque. A pesquisa documental foi realizada nos arquivos da Polícia Militar, localizados no 1º BPM. As entrevistas transcorreram sem maiores problemas, pois as entrevistadas aparentaram estar à vontade com a pesquisadora, talvez por uma questão de identificação, afinal, trata-se de uma ex-choqueana agora na função de pesquisadora.

Uma das pioneiras na Tropa de Choque, a Choqueana M, relata em entrevista como foram seus primeiros contatos com o policiamento de Choque:

“Chegamos no 1º Batalhão em 2003 e lá a gente cumpriu todo tipo de atividade, a gente cumpriu, eu fui auxiliar de CPU¹⁵ inicialmente, fiscal do policiamento ostensivo extraordinário. C. Lima foi logo recrutado não oficialmente mas indiretamente porque ele era grandão e ficou tirando serviço no Choque. Eu sempre que tinha uma ocorrência com o choque eu tava lá apoiando e conversei à época com um oficial com o Comandante. Eu demonstrei interesse, eu queria estagiar. Coronel: no choque, mas não pode, você não tem curso mas fale com o oficial. Daí eu comecei a tirar um serviço ou outro, sabe como é? Daí eu fui criando aquela proximidade e respeito da tropa.”

No trecho acima, percebe-se o quanto foi mais simples para um tenente, homem, estagiar na Tropa de Choque. Segundo a fala da entrevistada ele era “grandão”, retomando, de certa forma, a mesma robustez buscada no concurso de 1994. O oficial masculino não passou pelo mesmo processo que a então tenente M para aproximar-se dessa atividade. Fica claro que durante esse momento da narrativa a entrevistada não percebe a escolha “natural” apenas do tenente masculino como algo discriminatório, o que encontra justificativa na altura física do tenente. Segundo Bourdieu (2019), as relações de dominação são vistas como normais e naturais, pois o dominador consegue fazer com que a vítima legitime seu poder, visto que a lógica da sociedade é androcêntrica.

A Choqueana S, também pioneira, relata um episódio vivenciado ao término do Curso de Formação de Soldados no pátio do 1º Batalhão quando os soldados recrutas estavam sendo destruídos:

“Aí quando, quando eu dizia que ia pro Choque, elas diziam: ah você é doida, tá doida, só por causa do seu tamanho. A única que ainda apoiava era L., que era mais próxima também. Aí quando a gente foi distribuído, aí ficou aquele negócio levanta a mão, na hora que levantei a mão não lembro o nome do militar, ele falou assim: Choque não é lugar pra mulher não, me lembro como hoje”.

Algo semelhante aconteceu no BOPE do Rio de Janeiro com relação à chegada das mulheres no Batalhão. Segundo Francisco (2013), ocorre, na prática, o efeito “teto de vidro”, que é uma conduta sutil e quase imperceptível, porém, muito forte, que dificulta o acesso e a permanência da mulher na Unidade, criando-se uma barreira exclusivamente pelo gênero. Tanto na primeira fala quanto na segunda, percebemos a dificuldade que a mulher teve para exercer a atividade de Choque na Paraíba em 2003. Diante disso, é importante entender quais são as características esperadas de um policial que atua na Tropa de Choque:

O policial de uma tropa de choque deve ser possuidor de uma atitude mental e de estabilidade emocional adequada para enfrentar no exercício de suas funções, situações de emergências. Assim, deve estar preparado psicologicamente para vencer todos os obstáculos, a fim de aumentar sua possibilidade de combater a ação inimiga, pois o valor de uma instituição é medido pelo comportamento de seus integrantes, portanto deve ser possuidor das seguintes características: coragem, astúcia, vivacidade, zelo,

¹⁵ Coordenador(a) de Policiamento da Unidade, uma espécie de fiscal ou gerente de todas as atividades relacionadas à Unidade Policial Militar diariamente.

dedicação, espírito de iniciativa, criatividade, equilíbrio emocional, disciplina (Manual de Operações de Choque. PMDF, 2005).

O imaginário construído em torno do policial que trabalha na Tropa de Choque remonta à força, coragem, atributos muitas vezes negados à mulher. É como se fosse a reconstrução de um arquétipo do que poderíamos considerar um novo “soldado romano”, não mais aquele que usava elmos e armaduras de ferro na antiguidade, mas capacetes anti-tulmulto e coletes balísticos.

Após o ingresso das pioneiras na Tropa de Choque outras mulheres compuseram o efetivo da 1ª CIA de Choque, o que computa um total de nove mulheres em treze anos, desde o ingresso das primeiras. As praças¹⁶ em quantidade maior, seis até hoje, enquanto que as oficiais apenas três. Analisando-se as entrevistas podemos perceber que os fatores motivadores para que elas desejassem fazer parte do grupo foram a admiração pela tropa, pelo poder e impacto que o Choque representa, além da exaltação da famosa “mística do choque”, que pode ser entendida como sendo um tipo de diferenciação dos demais policiais, um status dentro da própria polícia. Uma delas apontou que o nível de confiabilidade do efetivo para trabalhar no serviço operacional¹⁷ foi sua motivação principal. Em nenhum dos relatos colhidos a mulher que procurou ingressar na Tropa de Choque da Paraíba apresentou a ideia de trabalhar de forma administrativa na unidade.

“Na verdade desde quando eu morava lá em Volta Redonda, que a senhora sabe que sou de lá né? Tinha aquelas greves lá dos metalúrgicos, que meu pai era metalúrgico, aí eu via quando tinha. O pessoal ia lá pra poder controlar né, quando tinha aqueles conflitos, eu ficava observando a maneira como eles atuavam eu achava muito bonito, assim sabe? Ah o poder que eles tinham... só a presença já solucionava tudo” (Choqueana S).

“Eu achei interessante a dinâmica do trabalho, a própria mística que envolvia o nome do Choque, essa questão da preparação” (Choqueana A).

“Antes de entrar na polícia eu já tinha vontade de ser do Choque, porque o pessoal falava muito assim, o choque é isso, porque assim, o choque sempre foi muito exaltado em todo canto e acho que a senhora até lembra quando a gente morava ali no Rangel, eu via a senhora, era policial aí depois foi pro Choque e eu comecei a vê como é massa, como é bonito, eu quero ser do Choque um dia. Já pensava nisso antes de entrar na polícia” (Choqueana C).

“Eu tinha medo assim, de com quem eu ia trabalhar entendesse? O pessoal falava muito mal né? Ai quando apareceu o estágio, aí eu vi ali a oportunidade, todo mundo falava muito bem do choque, que era uma tropa que só tinha pessoas de caráter que podia confiar né?” (Choqueana B).

¹⁶ Para conhecimento, segundo o modelo hierárquico das Polícias Militares em todo o Brasil, as prerrogativas funcionais são estabelecidas a partir de dois quadros distintos: o das Praças (soldado, cabo, terceiro-sargento, segundo-sargento, primeiro-sargento e subtenente) e dos Oficiais (segundo-tenente, primeiro-tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel). Ao primeiro, em tese, cabem as funções de execução, inclusive o policiamento ostensivo fardado, nas ruas e, ao segundo, as funções de comando, gestão e fiscalização. Como as PMs funcionam em um regime de hierarquia verticalizado, tem-se que, mesmo nos respectivos quadros, a cada posição assumida pelas Praças em um nível acima da disposição hierárquica, assume-se também função de comando em relação ao subordinado das escalas inferiores. No entanto, cumpre aos Oficiais tomarem as decisões que modificam as políticas internas, além de comandarem os pelotões, companhias, batalhões e staff das Polícias Militares. Por fim, temos ainda os alunos-oficiais que são considerados Praças especiais. Eles assumem essa prerrogativa até o momento do Aspirantado (estágio probatório), quando, ao término do estágio, são declarados segundos-tenentes e passam a fazer parte do Círculo dos Oficiais. Portanto, as Praças possuem graduações e os Oficiais postos (patentes).

¹⁷ O mesmo que o serviço realizado nas ruas.

Todas as entrevistadas se submeteram ao rito de passagem para ingressar no Choque, o estágio de choque da unidade, ou seja, o direito de pertencimento foi buscado por elas ao se submeterem ao “sofrimento” nos estágios. Essa busca acaba demonstrando certo rompimento com um determinismo biológico já incutido no seio da sociedade, bem como na própria instituição policial militar. Ainda assim, o lugar da mulher que entra na Tropa de Choque não está garantido após a passagem pelo curso, ou seja, não é suficiente para que se afirmem como “choqueanas” dentro do grupo, pois algo a mais tem que ser feito como percebemos nos relatos abaixo:

“O pessoal sabe que se tocar o zara eu vou reagir, até pelas situações que eu estava com eles, eles sabem que quando vamos para um acionamento de banco eu gosto de pegar o 7.62, eles confiam de me botar na ponta. Quando eu cheguei lá tinha certas guarnições que eu não trabalhava. O comandante não confiava, tinha vez que diziam, não vou botar uma mulher aqui, essa menina chegou agora e se acontece uma situação, morre a guarnição por causa dela. Depois da situação que a gente passou lá em Lucena, eu passei a trabalhar em todas as guarnições” (Choqueana C).

“O respeito que eu adquiri deles, também foi pelo fato da forma que a gente se comporta perante as ocorrências e perante a tropa. Eu acho que é muito disso, a credibilidade da mulher é mais isso. Como eles esperam que a gente seja mais a parte administrativa, quando a gente demonstra interesse pela operacionalidade e apoia né? Dá um suporte pra eles, a gente cria uma credibilidade na cabeça deles” (Choqueana M).

“A mulher no Choque tem que ser diferente. No curso mesmo, a gente tinha que mostrar o tempo todo que tava bem. Tinha hora que não dava véio, e a gente tinha que engolir o choro literalmente. É uma coisa que você precisa ficar provando o tempo todo, tem que provar o tempo todo” (Choqueana X).

Percebemos que a mulher choqueana acredita que é aprovada através de suas ações, de sua postura frente às ocorrências, que ao demonstrar coragem prova então seu valor e passa a ser enxergada de forma diferente pelo grupo masculino. Segundo Bourdieu (2019), para fazer parte do mundo dos homens não se pode demonstrar fraqueza, eles devem ser duros para com o próprio sofrimento e sobretudo para com o dos outros. Os atos de coragem chegam a ser muitas vezes inconsequentes, visto que a virilidade é construída diante de outros homens e para outros homens, negando-se a feminilidade. Ainda segundo Bourdieu (2019), as aptidões nobres como coragem e virilidade são aceitas no mundo como privilégio masculino, como uma inculcação social, que se torna um *habitus*, uma lei social incorporada e depois naturalmente reproduzida e externalizada. Logo, podemos pensar que ser mulher no Choque é uma situação conflituosa, é estar e não pertencer, um verdadeiro paradoxo.

De maneira mais geral, o acesso ao poder, seja ele qual for, coloca as mulheres em situação de doublebind: se atuam como homens, elas se expõem a perder os atributos obrigatórios da “feminilidade” e põem em questão o direito natural dos homens às posições de poder; se elas agem como mulheres, parecem incapazes e inadaptadas à situação (BOURDIEU, 2019, p. 114).

Percebemos que a construção social que evoca características físicas existentes no plano biológico como argumento para distinções, e, para demarcação de interdições, funções, lugares e posturas sociais entre homens e mulheres se faz presente no cotidiano da Tropa de Choque de forma velada, pois, as mulheres podem fazer parte do efetivo, podem vestir a farda da Unidade, podem trabalhar no dia a dia, porém, cada uma que aceita ingressar nesse ambiente

acaba percebendo que necessita da aprovação da maioria masculina do efetivo para permanecer.

CONCLUSÕES

Como podemos perceber ao longo do texto, as mulheres estiveram submissas aos homens na história, tendo sua educação voltada para desempenhar funções que fossem úteis para o lar e a maternidade, enquanto os homens exerciam a função de administrar sua família e o mundo. Dessa forma, a mulher se encontrou distanciada das funções de prestígio, o que a levou a uma ideologia de desigualdade e sujeição durante séculos. Quando falamos das mulheres nos espaços de guerra e poder, constatamos que até os dias atuais os exércitos são instituições idealizadas pelo e para os homens e que as mulheres vêm sendo inseridas aos poucos. Ainda são minorias e poucas exercem funções de coordenação, podemos pensar que isso reforça a cultura machista. Algo bem parecido inferimos ao observar as mulheres nas instituições de segurança pública, mais precisamente nas Polícias Militares.

Quanto às justificativas para o ingresso da mulher e as atividades a elas atribuídas, demonstravam de forma clara o lugar do policial masculino e da policial feminina, essa seria o complemento do primeiro, buscando o que seria apropriado à mulher dentro da instituição fazer ou não, até onde ela poderia chegar. Nas instituições que se utilizam do monopólio da violência, a posição da mulher é inferiorizada, deve ser um suporte para o desenvolvimento do homem. Percebe-se uma dominação simbólica, sutil, quase que invisível às vítimas, por se tratar de uma construção social, o que traduz em uma dominação masculina, segundo a perspectiva bourdieusiana.

Quanto à presença de mulheres na PMPB, fica claro que não existiu nenhuma preparação para o recebimento dessas mulheres na instituição, apenas foram inseridas dando resposta a uma onda nacional que surgia, a polícia não se adequou à nova presença. Durante a pesquisa de campo, constatamos que as mulheres que ingressaram na Tropa de Choque da Paraíba o fizeram por uma admiração aos valores cultuados pelos integrantes. A busca pelo status e reconhecimento dentro da Polícia Militar também foram fatores motivadores. Todas as mulheres que fizeram parte da 1ª Companhia de Choque da Paraíba trabalharam na operacionalidade, lado a lado com os homens, porém, todas elas reconhecem que o lugar não é garantido, e que passam por uma validação por parte do efetivo masculino e em alguns relatos deixam claro que, mesmo depois dessa “aceitação” seus comportamentos pessoais são vigiados, comentados e que essa aprovação facilmente seria perdida caso aja desagrado por parte da ala masculina. Dessa maneira, a presença feminina no Choque é uma realidade, mesmo com uma representatividade muito pequena e discreta, atualmente não contando com nenhuma oficiala, ou seja, sem mulheres exercendo o comando nas atividades de Choque. O primeiro passo dado em 2007 com as pioneiras e todos os outros dados em sequência são de extrema importância para que se fixe a presença da mulher em todas as atividades da Polícia Militar. Ser mulher no Choque é um paradoxo necessário.

REFERÊNCIAS

ALEKSIÈVITCH, Svetlana. **A guerra não tem rosto de mulher**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

CAIRE, Raymond. **A mulher militar**: Das origens aos nossos dias. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

CAPPELLE, Monica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Mulheres policiais, relações de poder e de gênero na Polícia Militar de Minas Gerais. São Paulo, **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 71-99, maio/jun. 2010. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ram/v11n3/a06v11n3.pdf> >.

FRANCISCO, Renata de Souza. **Tropa de elite no feminino**: a participação feminina no Batalhão de Operações Policiais Especiais do Rio de Janeiro – BOPE. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - UENF, Campos dos Goytacazes, 2013.

GIANNINI, Renata Avelar, FOLLY Maiara, LIMA, Mariana Fonseca. Situações Extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das forças armadas brasileiras. **Instituto Igarapé**, Rio de Janeiro, n. 27, ago. 2017.

MOREIRA, Rosimeri. **Sobre mulheres e polícias**: A construção do policiamento feminino em São Paulo (1955 - 1964). 2011. 127 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

NASCIMENTO, Iris Oliveira do. **Competências de Soldado**: Relações de gênero na formação profissional da polícia militar. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFPB, João Pessoa, 2013.

OLIVEIRA, Laudicéia Soares de. **Teto de Vidro**: relações de gênero, relações de poder e empoderamento das mulheres na polícia militar. 2012. 223 f. Tese (Doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

PARAÍBA. Lei Estadual nº 4.803 de 20 de dezembro de 1985. Autoriza o Poder Executivo de criar uma Companhia de Polícia Militar feminina e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**. Paraíba, 1985.

RODRIGUES, Mônica Luiz. **Formação de oficiais femininas na Polícia Militar da Paraíba e violência simbólica**. 2014. 62 f. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Centro de Educação da PMPB, João Pessoa, 2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Emílio, ou Da Educação (Livro Primeiro)**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SCHACTAE, Andréa Mazurok. **Farda e batom, arma e saia**: A construção da Polícia Militar Feminina no Paraná (1977-2000). 2011. 282 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SILVA, Sandra Silvestre do Nascimento. Mulheres pioneiras: reflexões sobre o ingresso feminino na Polícia Militar da Paraíba. In: FRANÇA, Fábio Gomes; SILVA, José Ronildo Souza da (Orgs.). **A Polícia Militar na Paraíba**: Da história de criação aos dilemas profissionais. João Pessoa: Editora Ideia, 2019. p. 107-129.

SOARES, Barbara Musumeci, MUSUMECI, Leonarda. **Mulheres policiais**: Presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Marcos Santana de. **Sou policial, mas sou mulher**: Gênero e representações sociais na Polícia Militar de São Paulo. 2014. 463 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – UNICAMP, Campinas-SP, 2014.

WOLLSTONECRAFT, Mary. **Reivindicação dos direitos das mulheres**. Tradução e notas de Andreia Reis do Carmo. São Paulo: Edipro/Boitempo, 2015.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS POLÍCIAS MILITARES: REFLEXÕES SOBRE A APLICABILIDADE DA LISTA TRÍPLICE PARA INDICAÇÃO AO CARGO DE COMANDANTE-GERAL

Severino da Costa Simão

O presente capítulo foi extraído a partir de um estudo monográfico¹, com algumas considerações revisadas e atualizadas, cuja pesquisa foi apresentada ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP) do Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba (CEPM) no ano de 2007. O estudo foi desenvolvido tendo como objetivo analisar o modelo de indicação ao cargo de Comandante-Geral² da Polícia Militar do Estado da Paraíba (PMPB), problematizando a falta de participação institucional na indicação, realidade observada em todas as Polícias militares (PMs) do Brasil.

Devido à natureza do problema, no qual o discurso elabora e constrói significados, a pesquisa realizada foi caracterizada como qualitativo-descritiva. Inicialmente, buscou-se verificar na Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CF/88) e nas Constituições Estaduais, os fundamentos legais da política de Segurança Pública e os atuais modelos de indicação ao Cargo de Comandantes-Gerais das PMs. Na pesquisa de campo, foram entrevistados, à época, 07 (sete) coronéis da ativa³, 03 (três) coronéis da reserva remunerada (ex-Comandantes-Gerais) e 07 (sete) tenentes-coronéis da ativa. Por fim, visando viabilizar

¹ “Lista tríplice: viabilidade e aplicabilidade para o cargo de comandante geral da PMPB” desenvolvida através dos alunos, então Capitães: Hilmartom Xavier Silva e Severino da Costa Simão, como requisito para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública, no ano de 2007.

²De acordo com **Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969**, o cargo de Comandante-Geral das PMs será exercido, em princípio, por oficial da ativa, do último posto, da própria Corporação; a referida lei ainda estabelece a hierarquia nas PMs da forma seguinte: Oficiais de Polícia (segundo-tenente, primeiro-tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel), Praças Especiais de Polícia (aspirante-a-oficial e alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia) e Praças de Polícia (soldado, cabo, terceiro-sargento, segundo-sargento, primeiro-sargento e subtenente); portanto o último posto nas PMs é o de coronel.

³Conforme a lei nº 3.909, de 14 de julho de 1977, os PMs da Paraíba encontram-se em uma das seguintes situações: na **ativa** consiste, no exercício de suas atividades inerentes à Polícia Militar e compreende todos os encargos previstos na legislação específica e relacionados com a manutenção da ordem pública do Estado; na **inatividade** consiste em duas situações: na **reserva remunerada**, quando pertencem à reserva da Corporação e percebem remuneração do Estado, porém, sujeitos ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocações; e **reformados**, quando, tendo passado por uma das situações anteriores, estão dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuam a perceber remuneração do Estado.

uma reflexão comparativa, entrevistamos ainda 02 (dois) representantes do Ministério Público da Paraíba.⁴

Para tanto, os entrevistados assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido, os quais foram entrevistados a partir de um questionário semi-estruturado com perguntas relacionadas à importância da participação institucional dos integrantes da PMPB na formulação de uma lista tríplice composta de coronéis, para indicação ao cargo de Comandante-Geral por ato do governador do Estado.

CONSIDERAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO

Os procedimentos democráticos não ocorrem apenas através dos pressupostos da democracia representativa e democracia direta, mas, sobretudo, através da extensão da participação de integrantes da sociedade em conselhos institucionais, conferências públicas, orçamentos participativos, dentre outros, objetivando a construção de políticas públicas participativas e democráticas.

Nesse sentido, visando compreender a importância da participação institucional das PMs do Brasil na indicação ao cargo de Comandante-Geral, trataremos de algumas considerações sobre democracia participativa e direito administrativo.

No livro “Como democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa”, Santos e Avritzer (2002) consideram que o Século XX foi central para o intenso debate e disputa dos aspectos fundamentais da democracia.

Pateman (1992), escrevendo sobre a teoria da democracia participativa, destaca três teóricos desta corrente: Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole. Os dois primeiros tratando dos postulados básicos de uma teoria da democracia participativa e o terceiro não apenas ratifica esta condição, mas busca inseri-la no contexto de uma sociedade moderna.

Discutindo com a tradição liberal, Pateman (1992) busca demonstrar a possibilidade efetiva da democracia participativa nas sociedades modernas, não se preocupando em formatar um modelo institucional de governo, porém, enfatiza a perspectiva da participação, a partir de uma teoria democrática contemporânea, vislumbrando a possibilidade de ser exercida pelos cidadãos. Nesse sentido, cita McGregor (1960), que definiu participação da forma seguinte:

Consiste basicamente na criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afetam. Essa influência pode ser de pouca a muita... [participação] constitui um caso especial de delegação no qual o subordinado adquire um controle maior, uma maior liberdade de escolha em relação a suas próprias responsabilidades. O termo participação é usualmente aplicado à maior influência do subordinado sobre assuntos de responsabilidade do superior (MCGREGOR, 1960 apud PATEMAN, 1992, p. 93).

Nesta perspectiva, o modelo democrático investe e proporciona através da participação que a sociedade em geral discuta e participe de decisões das próprias necessidades, que os indivíduos se interessem pelos problemas públicos, possibilitando um maior comprometimento democrático e exercício de uma cidadania participativa. Assim, os gestores de instituições públicas adquirem mais autonomia, responsabilidade e proatividade na condução da política pública.

⁴ No Ministério Público estadual aplica-se a lista tríplice para indicação ao Cargo de Procurador Geral, conforme preceitua o parágrafo 3º do artigo 128 da CF/88.

Segundo Pateman (1992, p. 62), o modelo democrático participativo pode ser caracterizado da forma seguinte: “como aquele que onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*”. Nesse sentido, os procedimentos democráticos e participativos não devem ser mensurados pelo número de pessoas que tem o direito de votar, mas pelo número de instâncias nas quais se exerce o direito de voto. No entanto, a grande empresa que é a administração pública nas sociedades complexas precisa ser reconstituída mediante a participação no processo de tomada de decisões inclusive na indicação dos gestores das instituições públicas.

Nesse contexto, Pateman (1992, p. 46) adverte: “para que os indivíduos em um grande Estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da ‘grande sociedade’, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas”. Nesta perspectiva, busca-se impulsionar a criação de espaços para a experimentação de novas formas de participação na administração pública, visando romper com o exclusivo monopólio dos representantes políticos eleitos, descentralizando através da participação o *locus* de decisões e, conseqüentemente, de processos decisórios, na implementação, acompanhamento e mecanismos de controle das políticas públicas.

O Estado é uma estrutura político-administrativa, conforme a CF/88, visando garantir o cumprimento dos direitos individuais e coletivos inerentes ao exercício da cidadania. Logo, “a participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem injusta, que sempre acaba sendo prejudicial para todos” (DALLARI, 1984, p. 36). Disso decorre que, personagens como o patrão autoritário e o funcionário submisso devem sair de cena para dar lugar a uma relação democrática e participativa. No entanto, a autoridade é imprescindível, porém, deve ser exercida sem autoritarismo.

Nos regimes republicanos e democráticos os governos devem obedecer certas regras legais. Advertem Führer e Führer (2001, p. 15) que o “Direito Administrativo, que rege a administração pública, é um dos ramos do direito público”, assim, se estabelecem os princípios técnicos e científicos que regem as atividades do poder público e o Direito Administrativo é o arcabouço jurídico a ser adotado para que o Estado atinja seus fins, estabelecendo os instrumentos jurídicos para a ação governamental. Nesse sentido, os incisos I, II, e V do artigo 37 da CF/88, dentre outros, estabelecem preceitos administrativos, ditando princípios e regulando a forma de acesso aos cargos, empregos e funções públicas na prestação de serviços públicos.

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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;

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;**

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e **os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento** (BRASIL, CF/88, p. 20, grifos nosso).

Portanto, com o advento da CF/88, formalizou-se o Estado Democrático de Direito e a observância às leis referentes às nomeações de cargos de direção, chefia e assessoramento, assentados na existência de princípios, normas e instituições, capazes de garantir o exercício das ações democráticas e participativas. Nesse sentido, valorizando a participação no processo de tomada de decisões sobre os diversos aspectos administrativos da estrutura política de estado, principalmente naquelas instituições responsáveis pela execução das políticas públicas essenciais, envolvendo diversos conceitos, técnicas, experiências e práticas democráticas, consubstanciadas no Direito Constitucional e Administrativo.

SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIAS MILITARES E LISTA TRÍPLICE⁵

Bayley (2002), fazendo uma análise internacional, considera que o policiamento público é tão antigo quanto a existência de comunidades soberanas, enfatizando que o surgimento do Estado Moderno desenvolve-se destinado à proteção da propriedade privada moderna na sociedade burguesa, na qual se autoriza o monopólio estatal da coerção física, instituindo-se agentes dirigidos e mantidos por elas, ressaltando que o policiamento no mundo moderno é dominado por organizações públicas, especializadas e profissionais. Por estas razões fazendo uma análise entre a polícia e a política, esclareceu o seguinte:

O caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. O governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora, e como democrática quando sua polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de 'Estados Policiais'. A atividade de polícia é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. Além disso, a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política. Não apenas ela define poderosamente o que a sociedade pode tornar-se, mas é uma questão pela qual os governos têm um grande interesse, porque sabem que sua própria existência depende disso. Por todas estas razões, a polícia entra na política, querendo ou não (BAYLEY, 2002, p. 203).

Nesse sentido, o uso da força é de grande importância nas vidas dos indivíduos e pode vincular-se aos movimentos da política. Para Soares (2006), as polícias e as prisões no Brasil ficaram à margem do processo de democratização. Os estudos sobre as políticas de segurança pública têm demonstrado a frágil experiência democrática, visto que a democracia no Brasil não avançou o suficiente, ao ponto de mudar de forma substancial as instituições policiais e a política pública de segurança. Nesse contexto, Huggins (1998, p. 10) nos adverte: "o bom trabalho policial é aquele desvinculado de motivos e objetivos políticos".

No Brasil, em termos formais, a CF/88, marca o momento em que a sociedade brasileira passa a reivindicar uma política de Estado e, ao incorporar o direito à Segurança Pública à Carta Magna o legislativo instituiu um *status* de direito fundamental, visto que o Estado é o principal garantidor de sua efetividade. Nesse sentido, não resta dúvida da responsabilidade dos governos e dos gestores das instituições de segurança pública na obrigação e no dever de implementar uma política pública de segurança com objetivo de garantir esse direito.

A CF/88 foi a primeira a inserir um capítulo específico sobre Segurança Pública e preceitua os órgãos legais e legítimos a exercer as ações de policiamento visando à manutenção da ordem pública.

⁵ Lista tríplice significa a composição de três representantes de uma determinada instituição, para livre nomeação de um cargo, por uma autoridade competente.

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (BRASIL, CF/88, p. 47).

A execução das ações preventivas e repressivas referente à política de segurança pública nos Estados, em sua maioria é de responsabilidade de duas polícias estaduais que atuam no mesmo espaço geográfico, as quais são identificadas pelo critério funcional: uma polícia que se ocupa das investigações (Polícia Civil) e outra que executa tarefas de patrulhamento ostensivo/preventivo (Polícia Militar). Estas duas Instituições encarregadas para atuar na política de segurança pública e, portanto, pelo trabalho de polícia são organizadas e controladas pelos governos Estaduais. Porém, existem algumas agências de polícia sob o comando do governo federal e em alguns municípios as guardas municipais. No entanto, a grande maioria das ações de polícia e, portanto, da execução da política pública de segurança são de responsabilidade direta dos governos estaduais, principalmente através das polícias civis e militares.

Na política de segurança pública, o principal marco regulador é a CF/88. Nela, existem vários de seus capítulos e artigos sem a devida regulamentação, permitindo a livre nomeação para os cargos das instituições de segurança pública, por vezes vinculadas a acordos e/ou intervenção política.

As PMs também denominadas de Polícia Administrativa, são organizadas com base na hierarquia e na disciplina, em conformidade com as disposições do Decreto Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, e destinam-se à preservação da ordem pública na circunscrição de seus respectivos Estados. No Congresso Nacional tramita o projeto de lei nº 164/2019, de autoria do Deputado Federal José Nelto, que visa modificar o artigo 6º do decreto lei 667/69, “O Comando das Polícias Militares será exercido, em princípio, por oficial da ativa, do último posto, da própria Corporação”. Apresenta-se como proposta o seguinte:

Art. 6º O Comando-Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios Federais e do Distrito Federal será exercido por um oficial da ativa do último posto da própria corporação, escolhido pelo respectivo Chefe do Executivo a partir de lista tríplice, com mandato de dois anos, sendo facultada a recondução por igual período (BRASIL, Câmara Federal, PL nº 164/2019, p. 1).

Esta proposição consiste na reapresentação do Projeto de Lei nº 4.934/2016, de autoria do ex-deputado federal Cabo Sabino, o qual foi arquivado na Câmara Federal. No entanto, a justificativa de reapresentação enfatiza que o Decreto-Lei nº 667/69, que dispõe sobre as normas gerais de organização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios Federais e do Distrito Federal, existem vários dispositivos que precisam ser atualizados, colocando como urgente e imprescindível a forma de escolha dos Comandantes-Gerais das PMs, por vezes expostos aos ditames políticos dos Governadores por serem diretamente subordinados; bem como, as ingerências políticas na escolha dos comandantes dessas corporações prejudica a efetividade da política de segurança pública. Justifica ainda que a proposta de lista tríplice não retira do Governador a prerrogativa de escolher o Comandante-Geral para o exercício de cargo, no entanto se privilegia o mérito dos Coronéis indicados e não critérios exclusivamente políticos. A proposta visa ainda instituir o

mandato de dois anos, prorrogáveis por igual período, o que gera estabilidade e segurança para o exercício do cargo.

A CF/88, no art. 144, parágrafos 5º e 6º, estabelece que cabem às polícias militares exercerem as atividades de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Nesse sentido, no âmbito estadual as PMs são subordinadas aos Governadores, os quais escolhem livremente os Comandantes-Gerais, sem que ocorra uma participação do processo de indicação dos integrantes das PMs, como ocorre em outras instituições, a exemplo do Ministério Público Estadual que aplica a lista tríplice para indicação do gestor da instituição, o Cargo de Procurador-Geral do Estado, conforme preceitua o parágrafo 3º do artigo 128 da CF/88:

Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução (BRASIL, CF/88, p.43).

No entanto, com relação às PMs, os governadores estaduais nomeiam livremente os Comandantes-Gerais destas instituições, os quais passam a exercer as atividades administrativas e o emprego da corporação. Adverte Albrecht (1994, p. 82) que “o poder e a autoridade podem gerar medo e obediência, mas não são capazes de produzir dedicação e comprometimento”. Portanto, um modelo de indicação para o cargo de Comandante-Geral das PMs não participativo pode gerar um comando personificado, impedindo que a própria instituição revise e discuta criticamente sua atuação. Além disso, a falta de comprometimento dos demais integrantes da instituição devido à falta de legitimidade do indicado.

A Lei nº 13.675/2018 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) visando integrar os órgãos de segurança e inteligência, padronizar informações, estatísticas e procedimentos. No entanto, silencia quanto à forma de indicação dos gestores das instituições de segurança pública que valorize a participação e autonomia das instituições.

Portanto, a partir dos referenciais teóricos desenvolvidos e embasado nos fundamentos da democracia participativa passamos a analisar de forma qualitativa as entrevistas realizadas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES DAS ENTREVISTAS

Dividimos as entrevistas semi-estruturadas em quatro categorias, para que o processo de análise se tornasse mais didático e de melhor compreensão.

Tabela Ilustrativa

REFERENTE AO NÚMERO DE PESQUISADOS

Categorias	Representantes	Número de Pesquisados
01	Coronéis da PMPB	07
02	Tenentes-Coronéis da PMPB	07
03	Ex-Comandantes-Gerais da PMPB	03
04	Ministério Público da Paraíba	02
TOTAL		19

Fonte: elaboração própria.

As respostas das três primeiras categorias foram analisadas a partir de cada um dos questionamentos procedidos na entrevista semi-estruturada, tendo em vista que os

entrevistados foram indagados seguindo o mesmo critério metodológico e pelo fato de todos pertencerem à instituição Polícia Militar do Estado da Paraíba.

Inicialmente, perguntamos a opinião dos pesquisados sobre a necessidade de participação dos funcionários públicos na discussão e implementação da qualidade do serviço prestado pelas instituições paraibanas e, de forma unânime, afirmaram que é necessária e até indispensável a participação, tendo em vista não mais se entender um modelo administrativo desvencilhado de seu corpo de servidores, pois, a participação efetiva torna os servidores públicos corresponsáveis na condução da política pública.

Em seguida indagamos se o atual modelo de escolha dos gestores das instituições públicas da Paraíba é democrático e participativo. Na categoria dos coronéis observou-se que faltou direcionamento, levando-nos à compreensão que ocorreu uma fuga do questionamento. No entanto, entre os tenentes-coronéis predominou a opinião de que o modelo é democrático pelo fato do gestor ser indicado pelo governador, o qual foi eleito democraticamente como chefe do poder executivo, com prerrogativas conferidas pelo mandato eleitoral para efetuar estas nomeações. Porém, entendem como não sendo participativo, considerando que os membros das instituições não emitem qualquer opinião na decisão do governante no momento da escolha, mesmo que de forma indireta; os ex-Comandantes-Gerais enfatizaram que nem é democrático e nem participativo, citando as mesmas questões dos tenentes-coronéis quanto à falta de participação.

No questionamento seguinte, perguntamos se a forma de indicação para o cargo de Comandante-Geral da PMPB, ora em vigor, é democrático e participativo. Observa-se que as opiniões se mantiveram no tocante ao questionamento anterior, no que diz respeito aos gestores de um modo geral. No entanto, alguns coronéis passaram a se posicionar mais diretamente.

“Eu acredito que seja, acredito que seja porque quem designa o comandante geral é escolhido democraticamente olha se é escolhido democraticamente tem autoridade suficiente para escolher todos os seus auxiliares” (Coronel 07).

“Eu diria para ser coerente com a minha resposta anterior que também é uma escolha política, o comandante geral é escolhido pelo governador dentro de um critério político, eu não vejo como um modelo democrático e participativo não” (Ex-Comandante-Geral 01).

Em seguida, indagamos se a participação dos coronéis na escolha do Comandante-Geral tornaria o círculo dos oficiais mais coeso e comprometido. Mesmo com algumas ressalvas ou hipóteses de acontecimentos, os entrevistados alegaram ser algo ainda a ser observado na prática, mas todos entendem que este processo de participação torna o grupo mais coeso, porque cada membro se sentiria responsável pela escolha e teria uma responsabilidade direta com a administração do indicado para o cargo de Comandante-Geral.

“Claro isto torna evidente uma vez que você participou da escolha você tem a tendência normal de contribuir para aquele comando [...], mas se a pessoa participa ativamente através de uma votação que seja direta ou indireta através de mérito próprio da pessoa então ele já está contribuindo e quando este comandante assumir o comando aí é que ele vai dar colaboração porque não vai existir nenhum tipo de ciúme porque foi numa escolha democrática” (Coronel 01).

Perguntamos em seguida se a indicação para o cargo de Comandante-Geral com a participação institucional, através de uma Lista Tríplice, tiraria a autonomia e o poder do governador e, constatamos que, com exceção de dois pesquisados, todos os demais foram

unânicos em afirmar que a participação institucional na indicação não tiraria a autonomia e nem o poder do Executivo Estadual.

Em seguida, questionamos se o atual modelo de indicação para o cargo de Comandante-Geral causa disputas internas e comprometimentos políticos externos prejudiciais à instituição, bem como, o relacionamento entre pares. Neste questionamento, observou-se certa precaução em afirmar de forma enfática. É visível que, de uma maneira ou de outra, esta concorrência não é saudável. Todavia, ocorre a divergência de ideias que é permissiva. No entanto, o comprometimento político que, por sua vez, acompanha toda a gestão do comandante, por vezes ocorrem situações de difícil solução, quando se contradiz o interesse político e o interesse da polícia que é a atividade de segurança pública.

“Essa pergunta é o dia a dia de toda corporação fica até como se diz rachada, engessada uma parte que não quer fazer nada, até porque ele vai estar contribuindo para um comandante que ele não escolheu, [...] mas se for uma escolha em lista tríplice aí ele participou, então todos que venham ser escolhidos pelo governador entre os três aí sim ele vai ter a contribuição e, é por isso, que vai andar e não vai parar” (Coronel 01).

“Então essa disputa desde que ela seja feita, seja conduzida de forma ética, saudável ela é importante para própria instituição, agora se for levada para o lado da hipocrisia, da falsidade, da mentira, das fofocas que é o que agente tem visto aí realmente eu concordo com os senhores em considerar que de fato traz prejuízos sérios à instituição, porque fica esses ranços, essas coisinhas bobas que acontecem com os seres humanos” (Coronel 02).

“É, a gente sente assim o seguinte que até capitão todo mundo é uma maravilha é tudo por antiguidade [...] quando se trata de ocupar cargo maior na corporação de comandante geral aí é que tem as ingerências e as influências de cada um, isto gera uma série de brigas internas de guerra fria de problemas de relacionamento porque aí cada um quer chegar naquilo ali e quando ver que está disputando força com o outro aí começa o relacionamento a se agravar e eu vejo que nesse modelo dessa forma também uma crisezinha é sempre gerada quando alguém é cogitado que possa ser convidado, aí começa a queimar o nome daquele achasse um jeito de complicar para ele nunca mais ser chamado e a verdade é esta existe sim este tipo de agravação no relacionamento” (Tenente-Coronel 04).

“Aquele oficial que tem maior conhecimento político ele leva margem em relação aos demais certo, isto de certa forma gera disputa pela aproximação política com certas autoridades e desgasta realmente desgasta um pouquinho a administração e os serviços” (Tenente-Coronel 07).

Questionamos aos pesquisados o que eles apontariam de negativo e/ou positivo numa possível adoção de um modelo de indicação com a participação institucional para o cargo de Comandante-Geral a partir de uma lista tríplice e, novamente, observamos certa semelhança nas três categorias. Inicialmente, de negativo a preocupação que poderia transforma-se em uma disputa declarada na instituição, algo como uma eleição. Mesmo sendo sabedores que o universo de candidatos estava restrito aos oficiais de último posto (coronel), e que por ser uma instituição militar esta disputa geraria prejuízos à hierarquia e à disciplina, pilares da administração militar. No entanto, ficou explícito nos questionamentos anteriores que esta disputa existe, de forma camuflada interna *corporis* e, com maior intensidade no meio político, externo à instituição, ou seja, uma preocupação com a credibilidade da PMPB. Com relação ao aspecto positivo, predominou a possibilidade de tornar uma gestão participativa e coesa, fundamental para a instituição, enfatizando sua autonomia, credibilidade, respeitabilidade e independência política.

Diante dos questionamentos anteriores, seria extremamente necessário saber, no entendimento dos entrevistados, qual o maior obstáculo para adoção de um modelo de indicação para o cargo de Comandante-Geral, a partir de uma lista tríplice. Novamente as três categorias demonstraram posições semelhantes quanto às percepções acerca deste questionamento, e as dificuldades apontadas se dividiram, basicamente, em duas: a primeira seria a questão política, pois segundo os pesquisados a classe política resistiria a esta mudança por temer uma maior autonomia institucional; e, a segunda refere-se à dificuldade de mudança interna *corporis*. Na opinião dos pesquisados, a manutenção do *status quo* garante uma maior segurança, um maior conforto, mudar para algo mesmo com a perspectiva de trazer efeitos positivos não deixaria de ser algo receoso.

“Para toda novidade existe uma resistência e é natural que exista, existem aqueles que resistem por medo de um desconhecido...” (Coronel 05).

“A maior barreira disso aqui é decisão política” (Coronel 06).

“O que eu posso vislumbrar hoje dentro da minha pouca visão seria mais ou menos política” (Tenente-Coronel 01).

“Eu acho que a maior barreira são os próprios coronéis, que não vão assimilar desta forma como vocês estão pensando, estão querendo” (Ex-Comandante-Geral 01).

“A barreira talvez seja de ordem política” (Ex-Comandante-Geral 02).

Por fim, indagamos se um Comandante-Geral indicado pelo governador, a partir de uma lista tríplice, teria maior aceitação, credibilidade e representatividade dentro da instituição. Observamos que entre os tenentes-coronéis e ex-Comandantes-Gerais predominou a opinião afirmativa, um modelo participativo leva o indicado a obter uma maior aceitação, credibilidade e representatividade, embora ressaltem que a manutenção desses fatores ocorrerá pela forma como vai conduzir o comando da instituição. Porém, dentre os coronéis, observou-se que parte também acredita que sim, porém alguns acreditam que o modelo não é suficiente para se obter as características citadas.

Ao término da entrevista, oportunizamos ao entrevistado fazer as considerações finais e, de forma uníssona, todas as categorias entenderam como relevante a pesquisa, até pelo fato de ser uma pesquisa pioneira e *sui generis* na PMPB, embora tenha a necessidade de estudos complementares para uma possível aplicabilidade, serviria como referencial e base para se pensar um novo modelo administrativo nas instituições polícias militares do Brasil, através dos fundamentos democráticos e participativos.

Neste segundo momento apresentamos a análise das entrevistas realizadas com um Procurador e um Promotor de Justiça, membros do Ministério Público da Paraíba, órgão que aplica a lista tríplice como forma de indicação para o cargo de gestor institucional (Procurador-Geral do Estado), os quais foram inseridos na tabela ilustrativa denominados de representantes do Ministério Público.

Nesse sentido, inicialmente questionamos se o modelo de indicação ao cargo de Procurador-Geral do Estado, aplicado na instituição Ministério Público Estadual, é um modelo democrático e participativo. Os pesquisados afirmaram que sim, pois ocorre a participação dos membros do Ministério Público na escolha do Procurador Geral, e democrático pela própria natureza legal do modelo.

Indagamos em seguida se o modelo adotado pelo Ministério Público, através de uma lista tríplice, é benéfico à instituição ou se uma escolha realizada de forma livre e direta pelo governador traria maiores benefícios institucionais. Mediante esta indagação houve certo

espanto por parte dos entrevistados como sendo impensável uma escolha do Procurador-Geral do Estado sem que os membros do Ministério Público participassem; e, se mostraram ainda insatisfeitos com o atual modelo, pois, assim como o judiciário, eles pretendem avançar ao ponto de que o poder executivo estadual não tenha nenhuma participação nesta indicação, que ela seja realizada única e tão somente pelo órgão, através de uma eleição direta onde seria nomeado o que obtivesse maior votação; mostrou-se ainda a preocupação em não politizar o cargo, embora saiba-se que uma vez escolhido o Procurador-Geral ele passa a ser detentor de Mandato.

“Nós é que deveríamos escolher, e o resultado fosse pela maioria absoluta sem intervenção de um outro poder, já existe Estado da Federação que já se utiliza deste processo, não mais existe a participação do governador do Estado” (Procurador).

“O mais sensato seria que nós escolhêssemos o nosso procurador geral do Estado pela maioria absoluta e acabou” (Promotor).

Em seguida, perguntamos se a instituição Ministério Público admitiria alguma outra forma de indicação para o cargo de Procurador-Geral sem que houvesse uma participação mesmo que indireta dos procuradores e promotores nesta escolha e, diante desta indagação, eles foram enfáticos em afirmar que não, pois a Instituição Ministério Público estaria, desta maneira, regredindo ao invés de avançar no processo de democratização e participação.

Para finalizarmos os questionamentos, perguntamos a opinião deles se a adoção de um modelo de indicação por parte da PMPB, semelhante ao modelo do Ministério Público traria benefícios institucionais, bem como proporcionaria uma maior credibilidade, aceitabilidade, representatividade e autonomia perante as demais instituições e, a sociedade paraibana como um todo. A resposta obtida nas entrevistas é que não só para a instituição, mas também para toda a sociedade.

“Totalmente, seria louvável a Polícia Militar do Estado só teria a ganhar mais credibilidade mais independência era mais poder para a própria polícia instituição, ela tinha mais autonomia, mais independência, a palavra certa seria mais independência deixava tanto de estar tão atrelada, tão agarrada a outros poderes, teria mais independência, seria um grito de independência da polícia militar, só teria a ganhar eu digo com toda certeza a polícia só teria a ganhar com a escolha pela corporação pelos oficiais a escolha do nome para enviar ao governador os três mais votados, e mesmo assim o governador teria o prestígio de escolher” (Procurador).

“Com certeza, e não sei por que e não sei dizer por que eu não conheço de perto mais os senhores já deviam estar nesta condição [...] deveria ser escolhido única e exclusivamente pela classe, pela categoria que além de ser um processo democrático respaldava os senhores com maior força, com maior vontade de trabalhar e de fazer a garantia do povo que tanto sofre e carece dessa responsabilidade que os senhores têm com a sociedade” (Promotor).

Por fim, facultamos para que os entrevistados fizessem suas considerações finais sobre o tema em estudo ou algo que julgasse relevante acrescentar, os quais, de forma mais convicta, enfocaram a importância não só do tema em estudo, mas, a necessidade de que uma instituição com a natureza do serviço público de competência da Polícia Militar adote um modelo de indicação para o seu gestor máximo, que seja: democrático, participativo, moderno e autônomo.

CONCLUSÕES

A partir das considerações teóricas apresentadas e das entrevistas realizadas, observamos que em um país buscando avançar no processo de democratização, visando o aprimoramento das Instituições, não se concebe um Estado Democrático de Direito sem Instituições autônomas e democráticas na prestação de serviço público.

As instituições públicas no Estado Democrático de Direito são patrimônio do povo e devem estar em sintonia com as suas necessidades implementando-se uma política de Estado. Nesse sentido, na transição democrática, vários avanços foram obtidos, caminhos foram trilhados, conquistas foram obtidas, contudo, muitas instituições públicas necessitam de aprimoramentos institucionais. A democracia é um processo de várias vias que carece de maturidade das autoridades políticas para desenvolver uma política pública aprimorando-se o processo decisório participativo na área de segurança pública.

As Polícias Militares fazem parte das instituições que durante o período de redemocratização não ocorreu mudanças estruturais. A sociedade mudou, as leis também mudaram, e muito mais ainda a forma de analisar e entender o exercício da cidadania e dignidade humana, bem como, dos serviços públicos prestados pelas organizações públicas.

No entanto, nas Polícias Militares, mantêm-se uma estrutura organizacional tradicional advinda do regime militar, temerária às mudanças, apegadas a um tradicionalismo. Pois, não mais se concebe um gestor de uma instituição pública que esteja subjugado às práticas autoritárias dos governantes, devido aos inconstantes acordos políticos de governo e à falta de uma política de estado, formalmente estabelecida de acordo com os fundamentos constitucionais e princípios administrativos.

Equipamentos, armas, munições, viaturas, nenhum investimento surtirá efeito se não tivermos instituições policiais participativas na sua forma de organização e autonomia no exercício das ações policiais. Nesta perspectiva, o Comandante-Geral que estiver no comando da Polícia Militar é um gestor público, um servidor do Estado e que suas decisões e ações devem estar respaldadas nos princípios administrativos, em critérios legais, técnicos e sociais, evitando-se os improvisos inaceitáveis que só cabem aos repentistas e não aos profissionais de Segurança Pública. Desta forma, buscando na ciência, na tecnologia e no método, o respaldo norteador das ações policiais na gestão da política de segurança pública.

A temática estudada e discutida significa um caminhar a ser trilhado pelas organizações Polícias Militares, visando à participação e aos fundamentos do processo de democratização do Estado Democrático de Direito, mesmo cientes de que não existe nenhum estudo pronto e acabado, que não mereça novos olhares e outras incursões teóricas.

No entanto, embasado nos estudos realizados e amparado nas referências teóricas, desatacamos que a participação institucional das Polícias Militares na indicação para o cargo de Comandante-Geral, através de uma lista tríplice, mediante a perspectiva participativa e democrática, possibilitará uma maior autonomia administrativa e operacional das PMs, na implementação de ações policiais, fundamentais à política pública de segurança, pautando-se por uma política de estado, fundamentando-se nos princípios administrativos e constitucionais do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Karl. **Revolução nos Serviços**. Tradução: Antônio Zoratto Sanvicente. 4 ed. São Paulo: Pioneira, 1994.

BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**: Uma Análise Internacional comparativa. Trad. René Alexandre Belmonte. 2 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019. Brasília: Senado Federal, Coord. Edições Técnicas, 2020.

_____. Decreto Lei nº 667, 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>.

_____. Lei nº 13.675, 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm>.

_____. Câmara Federal, projeto de lei nº 164/2019. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1708222&filename=PL+164/2019>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo; FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto. **Resumo de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

HUGGINS, Martha Knisely. **Polícia e Política**: Relações Estados Unidos/América Latina: Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1998.

PARAÍBA. Lei nº 3.909, de 14 de julho de 1977. **Dispõe Sobre o Estatuto dos Polícias Militares do Estado da Paraíba** e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.pm.pb.gov.br/arquivos/Estatuto dos Policiais Militares.pdf](http://www.pm.pb.gov.br/arquivos/Estatuto%20dos%20Policiais%20Militares.pdf)>.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

UNIDADE DE POLÍCIA SOLIDÁRIA DO SÃO JOSÉ: DIAGNÓSTICO SOBRE O TRABALHO REALIZADO PELA POLÍCIA MILITAR COM REFERÊNCIA À FILOSOFIA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

*João Allison de Brito Moura
Fábio Gomes de França*

O Policiamento Comunitário é uma filosofia de policiamento iniciado na década de 1980, com base nos modelos europeu, norte-americano e japonês, sendo aplicado como uma nova forma de combate ao crime, utilizando-se de mudanças estruturais e conceituais. Esta nova abordagem surge para que o Estado tenha o controle das ações de policiamento, porém desprovido de caráter autoritário, dentro de uma visão democrática, estreitando as relações com a comunidade, no intuito de realizar ações para soluções dos problemas locais.

Na condição de instituição regulamentada pelo Art. 144, § 5º da Constituição Federal de 1988, a Polícia Militar da Paraíba (PMPB), cumprindo a sua responsabilidade constitucional e social, atendendo a atual temática da pacificação social, passou a realizar a partir da década de 1990 cursos destinados a essa nova forma de ação policial, bem como, formou multiplicadores, cumprindo, assim, os Programas da Política de Segurança Pública determinados pelo Governo Federal. Os cursos, em sua grade curricular, tinham disciplinas como a de Direitos Humanos, que no conjunto voltavam-se para a promoção da aproximação e respeito para com o cidadão, propondo que as Forças de Segurança, unidas com a comunidade, conseguissem superar as dificuldades existentes, na busca por mudanças que envolvessem a quebra de paradigmas como as formas de atuação por parte dos policiais militares pautadas em estigmatizações.

Para que houvesse essas mudanças, a própria instituição teria que inicialmente passar por alterações de conceitos internos, ou seja, modificações de paradigmas e ideias, fazendo com que o seu público interno absorvesse novos conceitos e valores sociais. A legalidade das ações por parte das Polícias Militares está baseada na aplicabilidade da lei e no respeito dos direitos e garantias individuais, dentro da conjuntura democrática da atualidade.

As primeiras experiências de policiamento comunitário na Paraíba ocorreram na cidade de Sousa, na região sertaneja, entre os anos de 1998 e 1999, sendo aplicado em 04 (quatro) bairros periféricos (Jardim Planalto, Cangote do Urubú - Nossa Senhora de Fátima - Várzea da Cruz e Mutirão) e 01 (um) central (Frei Damião) (FRANÇA, 2014). Depois de realizada a base para implementação da nova doutrina na cidade de Sousa surgiram outras experimentações no Estado da Paraíba. Assim, iniciou-se em meados de 2002 na capital paraibana, mais precisamente nos bairros do Paratibe e Monsenhor Magno - conhecido também por Mussumago (OLIVEIRA, 2006) - o experimento com a referida filosofia de policiamento, devido a problemas estruturais ali existentes. Neste mesmo ano, surge na cidade de Campina Grande

também uma experiência com a filosofia de policiamento comunitário, tendo como marco inicial o bairro do Mutirão e posteriormente o bairro do José Pinheiro.

Com o aumento do emprego da nova filosofia, a cidade ficou atendida nas suas 04 (quatro) regiões cardeais. Este emprego de policiamento permaneceu neste contexto até o ano de 2010, pois neste mesmo período foi criado, na referida cidade, o 10º Batalhão de Polícia Militar, que veio modificar a administração do policiamento. As experiências antes referidas foram antecessoras da atual estrutura existente no nosso Estado.

Fomentada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, no ano de 2011, foram criadas Unidades de Polícia Solidária (UPS), na cidade de João Pessoa. Foi aplicada nos bairros a filosofia de policiamento comunitário, inicialmente no Alto do Mateus, sendo sequenciado pelos bairros de Mandacarú, Oitizeiro (Comunidade Bola na Rede) e São José, dentre outras, todas localizadas na região metropolitana, devido aos altíssimos índices de criminalidade existentes nesses locais. O policiamento comunitário em João Pessoa, por meio das UPSs, foi criado como forma de aproximar a polícia da sociedade e, conseqüentemente, encontrar soluções para os problemas sociais nos bairros que as receberam.

Então, diante da problemática levantada propõe-se, nesta pesquisa, diagnosticar o emprego do trabalho realizado pela Polícia Militar da PMPB na UPS do São José, analisando o cumprimento da doutrina de filosofia comunitária empregada no bairro. A intenção neste trabalho é identificar como é a realização do policiamento comunitário, verificando a junção entre a teoria e a prática ali aplicada. Para obter os resultados, empregou-se um questionário aberto, levando-se em consideração que os policiais militares são pessoas com aceitável grau de estudo e de conhecimento, sendo assim capazes de se expressarem através da escrita, podendo relatar suas experiências e noções do trabalho que realizam junto à comunidade local, bem como, utilizamos a observação não-participante. Ao final apresentaremos os resultados sobre a aplicação do policiamento comunitário.

O presente capítulo está estruturado em três partes principais: Origens do policiamento comunitário, exposição sobre o Projeto de Policiamento Solidário em João Pessoa, um breve histórico do bairro São José e, por último, análise dos questionários.

ORIGENS DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

Em virtude de problemas ocorridos a partir da segunda metade do século XX, Skolnick e Bayley (2002) atribuem o surgimento e evolução do policiamento comunitário aos seguintes países: Canadá, Suécia, Finlândia, Japão, Austrália, Noruega, Dinamarca, Grã-Bretanha, Cingapura e Estados Unidos da América. Estes estão selecionados devido ao fato de terem realizado experiências como sendo de policiamento comunitário, tornando-se referências. Claro que cada país possui a sua particularidade no que se refere à abordagem do tema. Segundo Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 4-5) podemos definir o policiamento comunitário como sendo:

Uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar, e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Portanto, a aproximação entre polícia e Comunidade é primordial para o sucesso da referida doutrina, pois estabelecendo relações de confiança a ajuda se torna mútua. O comprometimento de todos para a solução de problemas existentes na localidade é também um

fator determinante para o sucesso, bem como, estabelecer vínculos de fixação dos policiais na localidade onde realizam o policiamento, para que eles com as atividades intelectivas busquem inovações e que sejam criativos na sua atividade de patrulheiro (CERQUEIRA, 1999).

O policiamento comunitário não pode ser visto apenas como um programa e nem como relações públicas, mas sim como uma nova possibilidade de combater o crime com estratégias preventivas diminuindo a estigmatização causada pelas forças da ordem às comunidades e pessoas das periferias das cidades. É uma ação de policiar juntamente com a comunidade, trocando ideias e compartilhando de informações, visando sempre à manutenção da lei e da ordem e o bem-estar social. Em sua doutrina, o referido policiamento estabelece que o policial fique fixo na equipe que o realiza, com a finalidade de estabelecer vínculos de confiança, pois o policial será visto como pertencente à comunidade, não sendo um policial que apenas cumpre o seu horário de trabalho e que é descompromissado com a resolução dos problemas existentes. Com isso, verifica-se que muitos pontos são abordados para a realização do policiamento comunitário.

O policial comunitário, além de cumprir os seus deveres e realizar atividades relacionadas ao policiamento comunitário, desempenha também as atividades rotineiras de um policial convencional. Patrulha dirigida, envolvimento da comunidade em conjunto com a polícia, identificação e priorização dos problemas, troca de informações, resolução dos problemas, organização de iniciativas e atividades com base na comunidade, comunicação com todos, resolução de conflitos, encaminhamento dos problemas da comunidade, realizar visitas às residências e lojas do bairro, recrutamento e supervisão de voluntários, projetos de prevenção com iniciativas de curto e longo prazo, proteger e auxiliar grupos especiais, combate à desordem social e física, comunicação com o setor privado e com as instituições não lucrativas, tarefas administrativas/profissionais da própria instituição policial. Vê-se, portanto, que deve existir um detalhamento dos pontos das referências das tarefas e atividades gerais, para que os policiais comunitários desempenhem melhor as suas funções, como também serve para avaliação do desempenho dos policiais por parte dos supervisores (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994).

O PROJETO DE POLICIAMENTO SOLIDÁRIO EM JOÃO PESSOA

O Estado da Paraíba, bem como outros Estados Federativos do Brasil, vêm passando por um processo de mudanças decorrente da violência, a qual tem causado vários prejuízos, especialmente aquela encontrada nos grandes centros urbanos. A violência se estabelece de várias formas e cabe ao Estado de direito manter a sociedade segura, para tanto se aplicando a lei, para garantir a ordem, dentro de direitos e garantias legais.

Não é a simples ocupação do espaço geográfico por parte da Polícia Militar que determina o sucesso de suas ações, tem-se em percepção que ela é uma instituição de pacificação social e de garantias de direitos sociais. Essa interação faz com que a comunidade se sinta protegida pelo Estado e garantida de seus direitos constitucionais.

A Polícia Militar da Paraíba é a responsável pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública no Estado da Paraíba, assim preceitua a Carta Magna do Brasil na relação entre as Polícias Militares e os respectivos Estados Federativos, dentro da afirmação da responsabilidade social, nas bases da democracia. Cabe à Polícia Militar promover segurança à população, com isso surgem várias definições sobre a sua aplicabilidade, entre elas:

Polícia Militar é, no Brasil, responsável pelo patrulhamento urbano, trabalhando diariamente em contato com a população. Dessa forma, a ação da polícia está ligada não só a ocorrências de contravenções e crimes propriamente ditos (como roubos,

agressões, assassinatos, etc.), mas também aos mais variados tipos de mediação e controle de conflitos sociais de maneira ostensiva, desde manifestações, protestos públicos e greves até brigas entre vizinhos, familiares (NOBRE e PINHEIRO, 2002, p. 171).

Conforme afirma Reginato (2002, p. 259), “é a Polícia Militar responsável não só pela prevenção, como também pela repressão – caracterizada pela intervenção direta nos conflitos para evitar a consumação do delito – e pelas prisões em flagrante”. Na afirmação de Rolim (2006), é necessário à realização do policiamento comunitário que policiais sejam designados para o atendimento às ocorrências, enquanto que outros fazem a aproximação com a comunidade:

Como regra, será preciso que outros policiais atendam às ocorrências tidas como emergenciais, enquanto a patrulha a pé orienta suas atividades para o atendimento daquele tipo de demanda que normalmente não envolve assuntos de natureza criminal ou que, pelo menos, não diz respeito a crimes graves (ROLIM, 2006, p. 77).

Em decorrência dessas afirmações e da ação constitucional da Polícia Militar, bem como, cumprindo o Programa Paraíba Unida pela Paz, criaram-se dentro do modelo atual de Política de Segurança Pública e atendendo a compatibilização de áreas, as Unidades de Polícia Solidária como sendo as unidades policiais mais descentralizadas e próximas à comunidade. Como afirma Cerqueira (1999, p. 23, grifos do autor): *“a criação de postos e destacamentos policiais nos bairros ou nas localidades onde o policiamento atua trabalha nesta direção, oferecendo a oportunidade de uma maior proximidade com a comunidade”*.

A UPS do São José, que é subordinada ao 1º Distrito Integrado de Segurança Pública (1º DISP) foi escolhida devido existir ali uma comunidade de baixa renda, que sofria diversos problemas, entre eles os altíssimos índices de criminalidade, em especial os homicídios que ocorriam naquela localidade, chamando atenção da população paraibana. Com isso, ocorreram ações na área de Segurança Pública, todas voltadas a essa comunidade, para conter a crescente onda de violência.

Após a criação da UPS do São José, no final de 2011, necessitava-se do fortalecimento da sua base de efetivo através da composição do seu quadro com servidores militares estaduais. A UPS do São José foi composta inicialmente por policiais militares da Paraíba advindos das missões da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), devido ao fato deles, na sua maioria, possuírem o Curso de Polícia Comunitária, como também das experiências vividas durante as atividades realizadas pela FNSP nos diversos Estados do Brasil. No decorrer do processo, tais policiais foram sendo substituídos por outros PMs, promovendo, assim, a mudança do efetivo original.

Com o intuito de firmar ações de parceria com o Governo Federal através de Políticas de Segurança Pública, o Governo Estadual cria Lei, Decreto e Portaria para garantir a existência de uma Política de Segurança Pública nos vários níveis de atuação e responsabilidade territorial, bem como funcional das instituições participantes, entre elas a da UPS do São José.

Oficializando suas ações, o Governo estadual inicia um processo de registro de definições na área de Segurança Pública para respaldar o novo sistema emergente. O Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado da Paraíba é validado com a Lei Complementar nº. 111 de 14 de dezembro de 2012 (PARAÍBA, 2012), que define os territórios integrados de segurança pública. No seu Art. 7º é estabelecida a criação das UPSs, ficando a Polícia Militar sob a responsabilidade da sua atuação. Posteriormente o seu Art. 3º é regulamentado pelo Decreto nº. 34.003, de 05 de junho de 2013 (PARAÍBA, 2013), decorrente da necessidade de

compatibilização e integração territorial focando resultados, que concretizem as responsabilidades institucionais estabelecidas pelo Governo Estadual da Paraíba.

As abrangências territoriais das REISP¹, AISP² e DISP³ ficaram estabelecidas conforme Portaria nº. 156/2013/ SESDS, de 13 de junho de 2013 (PARAÍBA, 2013). Constituindo a Política de Estado de forma contínua, com responsabilidade de território com foco no resultado, o Governo Estadual visa favorecer um atendimento à sociedade para garantia de seus direitos.

A UPS do São José tem sua existência decorrente da descentralização organizacional para respostas aos problemas existentes no bairro e pautada na doutrina do policiamento comunitário aplicado. A referida unidade deve realizar o que preceitua a teoria, ou seja, uma aproximação com a população local para resolução dos diversos problemas locais em todos os seus níveis. Nesta mesma perspectiva temos “o trabalho de cooperação entre polícia e comunidade visando solucionar não só problemas criminais como também o melhoramento da qualidade de vida da comunidade local” (SILVA FILHO, 2002, p. 167).

Depois de formado o novo Sistema de Segurança Pública no Estado da Paraíba, a UPS do São José é constituída exclusivamente pelos policiais militares da 1ª Companhia do 1º Batalhão de Polícia Militar, pois como preconiza a legislação a composição da referida unidade é de responsabilidade da Polícia Militar. Por isso foi criada dentro de uma estrutura organizacional a Unidade de Polícia Solidária (UPS) do São José, abaixo dela, em níveis operacionais estão os Quadrantes de Polícia Preventiva (QPPs), sendo aquela a referida Unidade de Comando local, a qual consegue detectar problemas devido à aproximação com a sociedade, não só os crimes que ali acontecem, mas tem a função primordial de pró-atividade e antecipação através de atividades sociais, agindo principalmente como ator social preventivo, como também com ações reativas.

BREVE HISTÓRICO DO BAIRRO SÃO JOSÉ

O bairro São José, localizado na cidade de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, possui uma população aproximada de 7.923 habitantes, de acordo com censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2000. Atualmente com uma população de mais de 16.000 mil habitantes (FALCÃO e SUASSUNA, 2016) com área territorial de aproximadamente 327.492 m² (SANTOS, 2007), o bairro possui uma densidade demográfica bruta de 274,04 Hab/ha (2010) e 2.069 domicílios (IBGE – Censo 2000), com uma extensão de 2,3 km, inserido no espaço físico que é rodeado por bairros considerados de “elite”, sendo separado destes, geograficamente, por falésia morta e pelo rio Jaguaribe.

Inicialmente, recebeu o nome de favela Beira Rio, sendo que na década de 1980 passou a se chamar de favela São José. Seu surgimento e ocupação, como comunidade, ocorreram de maneira desordenada por uma população de poder aquisitivo de baixa renda, vinda da transferência de moradores provenientes de uma vila de pescadores decorrente do processo de urbanização da cidade de João Pessoa, sendo posteriormente considerada na classe de bairro entre os anos de 1997 e 2000.

Outros aspectos contribuíram para o processo de ocupação da área hoje conhecida como Bairro São José. O primeiro deles foi a construção do Conjunto João Agripino, pois a área em questão poderia servir de morada para os operários da obra, além deste, a passagem de uma rede elétrica de alta tensão, que por conta desta, foi necessário

¹ REISP – Região Integrada de Segurança Pública

² AISP – Área Integrada de Segurança Pública

³ DISP – Distrito Integrado de Segurança Pública

desmatar parte da vegetação densa próxima da falésia, o que favoreceu o acesso à parte do terreno para as construções dos primeiros casebres (LIMA, 2004 p. 108).

Com essa desorganização, promoveram-se agressões ao meio ambiente e a péssima qualidade de vida, problemas estruturais graves, vindo a aumentar os índices de criminalidade não só no bairro, mas também nas circunvizinhanças. Devido à situação geográfica do bairro e acessos existentes, a infraestrutura não beneficia aos que moram próximo à barreira, como também às margens do rio Jaguaribe. As casas que são construídas com restos de materiais e de alvenaria se diferenciam de acordo com a condição financeira de cada proprietário. Com isso, o bairro se torna uma área de risco.

Os problemas iniciais da falta de estrutura e melhores condições de vida ainda permanecem, agregando a eles os crimes nas suas diversas formas. O esquecimento por parte das autoridades faz com que o bairro seja segregado dos demais, limitando-se à presença do Estado com o trabalho realizado pelas forças de segurança, verificando-se a ausência das demais instituições oficiais de outros seguimentos sociais.

AVALIANDO O TRABALHO REALIZADO PELA UPS

O Estado é ausente com políticas sociais na localidade, fazendo com que muitas pessoas fiquem à mercê da ociosidade e do sentimento de exclusão social, não gerando soluções para os diversos problemas existentes da localidade. O quadro de desordem causado pela falta de gerência do poder público faz com o crime aumente devido à sensação de insegurança experimentada pela população local, através do descaso da não promoção do bem-estar social. Diante disto, criminosos se sentem à vontade para cometer delitos e pânico aos demais moradores.

Diante dessa situação, faremos uma avaliação através de diagnóstico, a respeito do trabalho realizado pela Polícia Militar na localidade estudada. Para avaliarmos o trabalho realizado pela UPS do São José, devemos realizar estudos, pois segundo Trojanowicz e Bucqueroux,

O planejamento estratégico é o processo de examinar os ambientes da organização, **interna** e externamente, para determinar os fatores críticos e as melhores estratégias alternativas para atingir as metas e, portanto, a missão proposta (GRIMSHAW, 1990 apud TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994, p. 64, grifo nosso).

Pode-se também analisar que o planejamento, para ter sucesso, deve incorporar certos elementos, entre eles a auditoria, que é um **diagnóstico** ou avaliação da saúde da organização naquele momento, conforme Hoekwater (1990 apud TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994).

Segundo Trojanowicz e Bucqueroux (1994) o planejamento é importante, mas o resultado é mais importante do que o processo. Para avaliar os esforços em relação ao departamento, pode-se fazer uma auto-avaliação. Havendo a possibilidade de reajustes e redirecionamento das ações.

O diagnóstico visa analisar o trabalho realizado pela Polícia Militar na comunidade do bairro São José, se cumpre a doutrina de policiamento comunitário, ou seja, de aproximação, atendendo aos anseios da população local, pois segundo Wilhelm (1983 apud CAVALCANTE NETO, 2010, p. 367) “o bairro constitui hoje a unidade urbana mais legítima da espacialidade de sua população”.

Segundo Cavalcante Neto (2010, p. 367), “na escala de bairro é que se luta por obras civis, por segurança, por escolas e centros de saúde, transporte e lazer”. Com isso relacionamos

as ações da UPS do São José para resolução dos problemas que ali existem. O termo “diagnóstico” inicialmente se associa à área da saúde, para definir ações médicas de avaliações (FERREIRA, 2000), porém, na administração, refere-se a estudar os pontos coletados em pesquisa de uma organização ou de uma ação, com a finalidade de reunir condições satisfatórias para atingir os seus objetivos. Segundo Rosa (2001) tal procedimento consiste em um,

Posicionamento mais claro para maior mobilização e envolvimento das equipes para atingir os objetivos esperados, precisamos saber de onde os problemas vêm e por quê. Só assim poderemos intervir mais produtivamente para a melhoria dos resultados (ROSA 2001, p. 10).

Chiavenato (2006, p. 438) define o procedimento da seguinte forma: “diagnóstico organizacional: da análise dos dados colhidos, passa-se a sua interpretação e diagnóstico: procura-se identificar preocupações e problemas, suas consequências, estabelecer prioridades e estabelecer os alvos e objetivos”.

Portanto, realizar um estudo através de diagnóstico é necessário e deve ser constante, para que se possa ter a real situação do trabalho realizado pela Polícia Militar e que se consiga promover ações com melhores eficiência e eficácia.

Nessa temática, procura-se saber se o emprego da UPS do São José está em conformidade com a filosofia, a qual foi destinada para atender a população que recebe o serviço de segurança prestado pelo Estado. Com isso, existe a necessidade de diagnosticar-se, através de pesquisa, a atuação da PMPB em relação ao trabalho de policiamento comunitário, realizado pelos policiais militares que integram a UPS do São José, ou apenas a presença da polícia, pois, segundo Oliveira (2012, p. 371), “uma presença policial altamente visível ajuda a reduzir o medo dentro da comunidade, medo este que tem se mostrado ‘... *mais fortemente correlacionado à desordem, que ao crime*’”, verificando assim o nível da sensação de segurança por parte daquela.

Segundo Silveira (2008, p.145), os programas de prevenção têm dificuldades na sua execução, entre elas é a “falta de diagnósticos mais sistemáticos e detalhados do ponto de vista sociodemográfico, econômico, cultural, institucional e do perfil de organização da criminalidade das áreas que concentram maior número de eventos”. Para se avaliar o desempenho de um policial comunitário devem-se perceber as formas de fazê-lo para não realizar de forma errônea e injusta, para assim refletir a filosofia de policiamento comunitário.

A combinação da avaliação com vários instrumentos podem nortear os avaliadores, para analisar o trabalho realizado pelo policiamento comunitário, baseado com os objetivos a serem atingidos. Todo esse processo deve ser realizado sem repressões dos que os avaliam, tornando-se método normal. Segundo Trojanowiz e Bucqueroux (1994, p. 263), “a avaliação de desempenho para o policial comunitário deve levar em conta fatores relacionados direta e indiretamente o desempenho do policial.”

Entre as indiretas estão as taxas de crime e envolvimento de outras instituições na comunidade. Nas diretas estão as taxas de crimes específicos, a desordem no bairro, as chamadas de serviço, comunicações (reuniões comunitárias e outras iniciativas), desordem social, desordem física, iniciativas anti-drogas, atividades com grupos especiais, intermediações, coleta e troca de informações, inovação, trabalho de equipe, solicitação de recursos, deveres e responsabilidades administrativas, aperfeiçoamento profissional, auto avaliações, notícias de imprensa sobre o trabalho realizado na comunidade, correspondências de moradores sobre o policiamento e uso de tecnologias. Todos estes fatores analisam a eficácia dos policiais na localidade (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1994).

Para realização desta avaliação, através de diagnóstico, como coleta de dados, foi aplicado um questionário aberto, contendo 11(onze) perguntas, distribuídos aos integrantes

da Unidade de Polícia Solidária do São José, a respeito do trabalho realizado por eles, de modo que 18 (dezoito) integrantes realizaram a devolução, contendo os termos de consentimento informados, porém as declarações de cada participante foram tratadas de forma confidencial, utilizando-se também a observação não-participante no bairro.

O universo pesquisado é efetivo da UPS do São José, composto por 18 (dezoito) policiais militares do Estado da Paraíba, na sua totalidade do gênero masculino, todos com graduações de Praça (08 (oito) soldados, 05 (cinco) cabos, 04 (quatro) 3º sargentos e 01 (um) 2º sargento), os quais concorrem a uma escala de 24hx72h⁴, podendo ser acrescido ao referido serviço policiais voluntários para cumprirem uma escala de remuneração extra. O efetivo possui a média de tempo de serviço de aproximadamente 14 anos.

Com base na pesquisa realizada e nas respostas apresentadas podemos demonstrar algumas considerações. Em relação a que momento passou a trabalhar com policiamento comunitário a maioria afirmou que logo após a conclusão do Curso de Polícia Comunitária passou a trabalhar no policiamento comunitário.

“Desde o Curso de Formação, pois foi no curso que tivemos o Curso de Polícia Comunitária e comecei a trabalhar baseado no que tinha aprendido” (Soldado PM 1).

“Passei a trabalhar como Policial Comunitário depois do Curso de Formação (CFSD)” (Soldado PM 2).

“Após a implantação do policiamento na PMPB” (3º Sargento PM 1).

Nessa visão, podemos verificar que a equipe possui em sua maioria o Curso de Polícia Comunitária, onde houve uma formação para empregá-lo no policiamento. Contudo, outros PMs foram designados apenas para cumprir vagas existentes, não tendo a devida formação profissional para o serviço de policiamento comunitário.

Objetivando um melhor contexto do emprego do efetivo ao qual está destinado, foi perguntado qual era a opinião de cada um deles sobre o desempenho da UPS do São José na comunidade, tendo como respostas as subjetividades das suas respectivas experiências:

“O trabalho da UPS do São José poderia ser melhor, pois falta mais contato com a comunidade através de projetos sociais, visitação às pessoas em situação de risco, palestras com a população sobre a Polícia Comunitária, ganhar mais confiança na População que ainda tem receio de se aproximar da polícia” (Soldado PM 2).

“Na teoria é uma maravilha, mas na prática foge da teoria” (3º Sargento PM 2).

“No tocante ao serviço, os Policiais dentro das suas limitações e dentro do que deveria existir como incentivo, o realiza de forma satisfatória, digo não pelos policiais e sim pela falta de apoio que deveria existir” (3º Sargento PM 3).

Verifica-se que na opinião da maioria não é realizada a doutrina de policiamento comunitário como deveria ser. Ficando assim evidenciado um desvio de sua finalidade. Para Trojanowicz e Bucqueroux (1994), a polícia precisa obter o apoio e a participação da comunidade, estreitando parcerias e relações de confiança para desempenhar o policiamento com qualidade. Com isso observamos que o trabalho realizado pela UPS do São José está distante do ideal, conforme relatos dos seus componentes.

⁴ A escala de serviço com a jornada de trabalho pelo período de 24 horas ininterruptas, por um intervalo de 72 horas de folga.

Dentro do contexto abordado, perguntou-se aos componentes da UPS se haviam experiências de policiamento comunitário anteriores ao realizado no bairro São José. A maioria informou que nunca havia trabalhado antes no policiamento comunitário. Vemos assim que a UPS do São José é um marco inicial na profissão de muitos que ali trabalham, não trazendo consigo experiências passadas.

Perguntado aos integrantes da UPS no que consiste o policiamento realizado pela referida Unidade, obteve-se o seguinte:

“Policiamento preventivo e conciliador, faz a integração entre a polícia e a comunidade (quando a comunidade procura a Unidade)” (Soldado PM 3).

“Consiste em manter a ordem” (Cabo PM 1).

“Patrulhamento e atendimento as ocorrências” (Soldado PM 4).

“Presença da viatura e dos policiais” (Cabo PM 2).

“Consiste em atender ocorrências via “CIOP” (Soldado PM 5).

Observa-se que o policiamento realizado pelos policiais na UPS do São José, observado pela sua maioria é realizado da forma tradicional, agindo apenas de maneira reativa. Observado que tal procedimento também é realizado pela equipe da UPS em outras áreas, fora dos limites da responsabilidade da equipe, como expõe um dos policiais que afirma atender ocorrências de outros setores da Companhia, ou seja, fora dos limites da área de atuação da referida Unidade.

Indagando-se sobre a relação dos policiais da UPS com a comunidade do bairro São José, as respostas obtidas apontam na sua maioria um distanciamento entre a polícia e a comunidade, conforme alguns entendimentos:

“Relação péssima. A população tem receio de se aproximar da Polícia devido a influência da criminalidade” (Soldado PM 3).

“Relação entre os PMs e a sociedade não é muito boa” (Cabo PM 3).

“Relação entre os Policiais e a população praticamente não existe” (Soldado PM 6).

Neste ponto, constata-se a falta de parceria entre a polícia e a comunidade e consequentemente a inexistência de relações de confiança. Como afirma Cavalcante Neto (2010, p. 370), em pesquisa realizada em 1993, concluiu-se que “a comunidade e a população vem perdendo a confiança na polícia, e não colabora com essa instituição, entretanto sente uma imensa necessidade de proteção”.

Sabemos que a população necessita de proteção policial, mas que devido a fatores externos, tais como: imposições do tráfico, violência local entre outros, fazem com que a população fique temerosa em se aproximar da polícia, por isso deve-se partir desta instituição essa relação de aproximação.

No tocante à realização de reuniões com a comunidade, a maioria respondeu que não são realizadas reuniões, conforme os registros a seguir:

“Não sei se existem reuniões” (3º sargento PM 4).

“Não realizamos” (Soldado PM 5).

“Se houve, não fiquei sabendo” (Cabo PM 2).

Com base no exposto, observamos que não existe realmente uma aproximação com a comunidade, deixando assim de firmar relações de parceria. O mesmo se estende à falta de parcerias com o setor privado ou sem fins lucrativos, bem como com outras instituições públicas.

Perguntado quanto ao uso de novas tecnologias para realizar o trabalho de policiamento comunitário pelos policiais da UPS do São José, obteve-se que a maioria relatou que não se faz o uso, perdendo-se assim uma excelente ferramenta para auxiliar no combate ao crime e a população de um modo em geral, como podemos analisar o seguinte:

“Não temos equipamento e as câmeras da UPS estão quebradas” (Soldado PM 2).

“Apenas as redes sociais” (Cabo PM 4).

“Não existe nenhum tipo de tecnologia, pois nem computador a UPS tem, muito menos internet” (Soldado PM 7).

Observa-se que o policial militar que trabalha na UPS do São José não utiliza de novas tecnologias para exercer sua função, deixando de proporcionar um melhor rendimento.

Por fim, perguntou-se sobre a confecção de relatórios e documentos referentes às atividades de policiamento comunitário na UPS do São José, obtendo-se que a maioria não confecciona massa documental com referência ao serviço realizado, com isso não se produz relatórios e encaminhamentos das necessidades tanto da população, quanto do efetivo ali empregado.

“Não existe nenhum tipo de relatório” (Soldado PM 7).

“Não. Só as Fichas de Ocorrências” (Soldado PM 3).

“Desconheço se é feito, até onde sei não” (3º Sargento PM 3).

“Não são confeccionados nenhum documento” (Soldado PM 4).

“Não é do meu conhecimento” (Soldado PM 2).

“Não tenho conhecimento destes relatórios e documentos” (3º Sargento PM 4).

Está evidenciado que não se confecciona nenhum documento em relação às atividades do policiamento comunitário realizado pela UPS do São José, ficando impossibilitado de expor demandas existentes, ficando o fluxo documental paralisado. Conforme Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 187 - 188), “o policial comunitário encaminha os problemas para as instituições apropriadas: fiscalização, serviços sociais, tratamento de drogas, controle de animais, saúde pública, e assim por diante”. Com isso, temos a clara visão da importância dos documentos que poderiam ser produzidos pelos policiais que ali trabalham.

CONCLUSÕES

A UPS do São José tem na sua criação preceitos de doutrina de policiamento comunitário, propondo inicialmente uma nova forma de fazer policiamento, porém não são colocados em prática quando na sua realização. Este trabalho realizado pela UPS é reconhecido tanto pela população como também pelos policiais militares que ali trabalham como sendo uma continuidade do já existente Posto Policial Militar (PPM), criado desde décadas atrás que,

identificado com uma nomenclatura de policiamento atual (comunitário), serve apenas de base de apoio para os policiais que realizam o policiamento motorizado no bairro, ocasionando, assim, o desvio de finalidade ao qual foi proposto em prol da comunidade.

Podemos atribuir esse fato à falta de conhecimento de muitos em relação à verdadeira finalidade do seu emprego. Percebe-se que desde a sua composição até a realização do policiamento, lacunas não são preenchidas, tornando-se uma ação descontínua. Os policiais militares que fizeram parte deste estudo externaram seus pontos de vista e suas experiências profissionais, corroborando entre si no que se refere à falta de ações comunitárias, bem como, à falta de investimentos do governo para que eles realizem seus trabalhos de aproximação com a comunidade.

Neste trabalho, apresentam-se os motivos que acarretam o não cumprimento da filosofia estudada por parte do efetivo designado para realizar o policiamento no bairro São José. Muitos dos policiais militares que trabalham na localidade não possuem o Curso de Polícia Comunitária, sendo um número bastante expressivo. Além disso, eles não possuem conhecimento teórico, ficando todos limitados às suas experiências profissionais, fato este com mais presença entre os policiais com maior tempo de serviço prestado à sociedade. Este fato somado à falta de definição concreta do emprego do efetivo policial militar estadual, quando no exercício da função de policial comunitário, não obtém resultados satisfatórios quanto às avaliações de cunho doutrinário.

Para se ter o sucesso é necessário que se exponha os deveres e atividades gerais ao referido profissional de Segurança Pública. Este tem de definir os objetivos e as metas a serem alcançadas, conforme é estabelecido na Filosofia de Policiamento Comunitário, bem como, o engajamento e participação das demais instituições e da comunidade através de parcerias.

De acordo com os resultados obtidos desde a implantação da Unidade de Polícia Solidária no bairro São José, estes se devem à presença da Polícia Militar nas ruas do referido bairro, pois com o aumento da presença física dos policiais nas ruas, o medo é abrandado para se promover a sensação de segurança. Isso se deve ao trabalho realizado pelo efetivo que cumpre o policiamento motorizado e fixo da UPS, o qual poderia ter melhores resultados com o emprego mais atuante da filosofia de policiamento comunitário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

CAVALCANTE NETO, Miguel Libório. **Polícia comunitária e sociedade**. In. BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. 4. ed. Brasília: SENASP, 2010. p. 357- 388.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos: o capital humano das organizações**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FALCÃO, Livia; SUASSUNA, Marco. **Ensaio de desenho urbano em assentamentos precários: O caso do bairro São José em João Pessoa-PB**. Disponível em:<<http://projedata.grupoprojetar.ufrn.br/dspace/bitstream/123456789/1750/1/144.pdf>>.

FRANÇA, França Gomes de. “Sob a aparência da ordem”: um olhar sobre o policiamento solidário em João Pessoa-PB. **Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas**. Minas Gerais, n. 7, maio 2015. Disponível em: <<http://site.ufvjm.edu.br/revistamultidisciplinar/files/2015/05/F%C3%A1bio-Gomes-de-Fran%C3%A7a.pdf>>.

_____. **Sob a aparência da ordem**: um olhar sobre o policiamento solidário em João Pessoa-PB. 2014. 226f. Tese (Doutorado em Sociologia) – UFPB, João Pessoa-PB, 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI escolar**: O minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

LIMA, Marco Antônio Suassuna. **Morfologia urbana, qualidade de vida e ambiental em assentamentos espontâneos**: o caso do Bairro São José – João Pessoa – PB. 2004. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – UFPB, João Pessoa, 2004.

NOBRE, Maria Teresa; PINHEIRO, Frederico Leão. Superando a dicotomia sociedade x policial militar: relato de uma experiência. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa. et al. (Org.). **Polícia e democracia**: desafios à educação em direitos humanos. Recife: Bagaço, 2002. p. 171-193.

OLIVEIRA, Alexandre Magno de. Gestão pela qualidade na segurança pública. In. BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. 5. ed. Brasília: SENASP, 2012. p. 369-395: il.

OLIVEIRA, Suenny Fonseca de. **Avaliação do Programa Saúde da Família**: uma análise a partir das crenças dos profissionais da equipe de saúde e da população assistida – João Pessoa – PB. 2006. 176 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – UFPB, João Pessoa, 2006.

PARÁIBA. Decreto nº 34.003, de 05 de junho de 2013. Regulamenta o Art. 3º, da Lei Complementar nº 111, de 18 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da Paraíba**, João Pessoa, PB, 15 dez. 2012. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2013/06/Di%C3%A1rio-Oficial-06.06.2013.pdf>>.

_____. Lei Complementar. Lei nº 111 de 14 de dezembro de 2012. Dispõe o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado da Paraíba, a teor do § 1º do Art. 43 da Constituição Estadual, definindo os Territórios Integrados de Segurança Pública para o Estado da Paraíba, e dá outras providências. **Diário Oficial da Paraíba**, João Pessoa, PB, 15 dez. 2012. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2012/12/Di%C3%A1rio-Oficial-15-12-2012.pdf>>.

_____. Portaria nº 156/2013/SESDS, de 13 de junho de 2013. Ementa: Dispõe sobre as abrangências territoriais das REISP's, AISP's e DISP's, conforme preconiza o parágrafo único do art. 1º do Decreto n.º 34.003, de 05 de junho de 2013. **Diário Oficial da Paraíba**, João Pessoa, PB, 15 jun. 2012. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2013/06/Di%C3%A1rio-Oficial-15.06.2013.pdf>>.

REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque. O (sub) sistema de segurança pública: práxis e perspectivas. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa. et al. (Orgs.). **Polícia e democracia**: desafios à educação em direitos humanos. Recife: Bagaço, 2002. p. 259-272.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford Center Brazilian Studies, 2006.

ROSA, José Antônio. **Roteiro para análise e diagnóstico da empresa**. São Paulo: STS, 2001.

SANTOS, Jocélio Araújo dos. **Análise dos riscos ambientais relacionados às enchentes e deslizamentos na favela São José, João Pessoa – PB**. 2007. 112 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFPB, João Pessoa, 2007.

SILVA FILHO, José Vicente da. Análise Criminal e Polícia Comunitária. In. OLIVEIRA, Nilson Vieira (Coord.) **Policiamento Comunitário: Experiências no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002. p. 167 – 175.

SILVEIRA, Andréia Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para segurança pública. In. BEATO, Claudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2008. p. 120-165.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B.. **Policiamento comunitário: como começar**. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

A POLÍCIA SOLIDÁRIA E A COMUNIDADE, UMA PARCERIA POSSÍVEL?: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

*Jamerson Abílio de Souza
Fernanda Mendes Cabral*

No Brasil, as questões que envolvem os temas violência e criminalidade são bastante discutidas no âmbito das Ciências Sociais, devido, principalmente, à ineficiência das políticas e das ações direcionadas à Segurança Pública. A violência é crescente em suas várias formas de expressão, e em decorrência da ausência das políticas de segurança os atos violentos se repetem diariamente, estando mais presentes nas camadas sociais carentes, devido principalmente às condições socioeconômicas da população (SANTOS, 2012). Outro fator relevante nesse contexto é o descrédito na polícia brasileira, o que tem gerado um clamor público por soluções rápidas e eficazes nessa área.

Neste sentido, buscando contribuir para a solução dos problemas atuais de Segurança Pública, foi criado o policiamento comunitário, baseado em uma filosofia que favorece o resgate da parceria entre a polícia e a comunidade, que poderão trabalhar unidas, agindo contra o crime e na busca por solução para as questões sociais da região (BUCQUEROUX; TROJANOWICZ, 1994). Porém, para a efetivação dessa filosofia faz-se necessário que as instituições policiais facilitem o exercício profissional, através de uma mudança de estratégia organizacional. Entretanto, em algumas instituições policiais os executores do policiamento desconhecem a filosofia de polícia comunitária. Por outro lado, há profissionais detentores desse conhecimento, que não têm encontrado apoio dentro de suas organizações, mantendo a chamada “cultura policial tradicional” (MUNIZ et al., 1997, p. 211).

Conforme Beato (2001, p. 05), “o conceito de polícia comunitária não foi incorporado, seja na cúpula ou na ponta organizacional, pelos membros da organização como um valor a ser seguido”. Todavia, para que a filosofia de polícia comunitária seja incorporada pelos policiais e pela instituição policial, é necessário que seja investido em qualificação profissional, de modo a modificar a visão institucional (SOUZA, 2012).

Logo, o tema Polícia Comunitária ainda é bastante polêmico, encontrando resistência até mesmo por parte da sociedade, que acredita na resolução dos problemas da Segurança Pública por meio apenas de viaturas e equipamentos. Essa cultura é decorrente de antigas concepções que, ao longo das décadas, foram distanciando a polícia da comunidade. Cerqueira (1999, p. 05) destaca que: “a polícia perdeu a visão desta relação com a comunidade com um movimento de profissionalização que aposta em uma administração centralizada”. No Brasil, não existe uma cultura de prevenção em segurança pública solidificada, uma vez que carece de

investimentos correspondentes às demandas e que tenham continuidade (ROLIM, 2006), restringindo-se a ações de algumas iniciativas governamentais. Como consequência, há um predomínio da cultura tradicional de uso da força, que entende a repressão como forma mais viável para solucionar os complexos problemas da violência.

Nesse panorama, verifica-se a relevância da implementação de uma gestão cidadã nas instituições policiais, tendo em vista que, diante das inovações no campo da segurança pública, surge a preocupação com a qualidade do serviço público prestado à população e com o alinhamento das ações ao novo contexto democrático. Outrossim, ao implantar um policiamento comunitário, que valoriza a participação construtiva de todos os cidadãos, deve-se buscar, antes de qualquer outra ação, a promoção da relação indivíduo-sociedade, objeto de estudo da psicologia social da teoria das Representações Sociais, que aborda, principalmente, a construção de conhecimento e subjetividade a partir da introspecção e da socialização, como podemos verificar em Strey et al. (2013, p. 92): “as Representações Sociais são “teorias” sobre saberes populares e do senso comum, elaboradas e partilhadas coletivamente, com a finalidade de construir e interpretar o real”.

Diante da problemática apresentada, esta pesquisa objetiva conhecer as representações sociais dos moradores sobre o trabalho desenvolvido pelo policiamento comunitário e suas repercussões para a redução da violência e da criminalidade no bairro de Mandacarú, em João Pessoa - PB. Na sequência, expande as interlocuções junto aos policiais militares para investigar se as relações proativas de comunicação e colaboração entre polícia e comunidade na Unidade de Polícia Solidária de Mandacarú colaboram para as soluções dos problemas de Segurança Pública da comunidade.

Nessa perspectiva, este trabalho apresenta um breve panorama das políticas de Segurança Pública no Brasil e sua adequação aos moldes democráticos, destacando-se os elementos histórico-conceituais e a relação dialógica entre polícia e comunidade. Em seguida, o texto discute as relações entre polícia e comunidade, sob o enfoque das Teorias das Representações Sociais, analisando as representações de policiais e moradores da comunidade Alto do Céu, no bairro de Mandacarú, sobre as relações e ações estabelecidas entre a Unidade de Polícia Solidária e os seguimentos sociais representados por 7 sujeitos, entre comerciantes, professores e moradores locais. A análise do material produzido na pesquisa empírica está organizada em três categorias: a primeira sobre o Policiamento Comunitário; a segunda sobre a relação entre Polícia e Comunidade; e a terceira sobre o trabalho da Polícia Solidária na Comunidade. Por fim, conclui-se que as relações estabelecidas entre a polícia e a comunidade, após a instalação da Unidade de Polícia Solidária no bairro de Mandacarú, são capazes de sustentar relações dialógicas, confiantes e colaborativas.

APROXIMAÇÕES HISTÓRICO-CONCEITUAIS ENTRE POLÍCIA COMUNITÁRIA E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

No Brasil, as ações de Segurança Pública algumas vezes se mostram insuficientes para atender às necessidades da sociedade, de maneira que se têm feito frequentes questionamentos ao modelo policial empregado. De acordo com Pedrosa (2005) o advento da Constituição Cidadã de 1988 trouxe a expansão das políticas de Segurança Pública que priorizavam a prática policial preventiva, assim, as polícias militares, baseadas na filosofia de Polícia Comunitária, começaram a buscar integração com as comunidades (SILVA, 2003).

Com esse modelo de policiamento, as polícias brasileiras tentam se adequar à nova conjuntura sociopolítica nacional e internacional. No entanto, a implantação deste policiamento

requer uma mudança estrutural e organizacional das instituições policiais e “é um equívoco acreditar que seja possível implementar Policiamento Comunitário mantendo intactas antigas estruturas administrativas” (BEATO FILHO, 2002, p. 7).

Nesse contexto, o policiamento comunitário é a aplicação prática de uma filosofia de prevenção no serviço policial, ou seja, é “uma filosofia de patrulhamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial trabalha na mesma área, agindo numa parceria preventiva com os cidadãos, para identificar e resolver problemas” (SENASP, 2007, p. 42). E ainda, segundo Bohn (2014, p. 4), essa aproximação entre a polícia e a comunidade tem “objetivo principal de romper o distanciamento entre a polícia e a sociedade bem como a hostilidade que existe neste relacionamento”, deste modo, favorece a promoção de ações preventivas conjuntas e o fortalecimento do relacionamento entre ambos.

Porém, não só o policial deve entender o seu papel social, mas também o público, que exercendo sua cidadania deve tornar-se um participante das políticas de Segurança Pública, em especial o policiamento comunitário, onde “o público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 18).

A participação dos cidadãos no policiamento comunitário é algo fundamental para o sucesso deste, pois a polícia não consegue administrar sozinha as questões de Segurança Pública (CERQUEIRA, 1999). Neste sentido, o policiamento comunitário está baseado no relacionamento entre a polícia e a comunidade. Desse modo, não deve ser replicante das práticas tradicionais, mas deve conter interações que demonstrem o bom relacionamento com a comunidade, “calçado na confiança, compreensão e respeito” (BEATO FILHO, 2001, p. 02).

O processo de entrada e fixação do policial na comunidade é outro fator determinante para o sucesso desse policiamento, pois, através deles, ocorre uma mudança nas funções tradicionais policiais (CERQUEIRA, 1999), ou seja, o relacionamento entre a polícia e a comunidade começa a alterar-se, o que exige dos policiais um novo foco de atuação com “ênfase na prevenção dos delitos, especialmente naqueles locais de maior vulnerabilidade social e de elevado nível de conflitualidade” (BENGOCHEA, et al., 2004, p. 124).

A aproximação com a comunidade é um processo lento de construção social que envolve interação e confiabilidade que se dá através das ações e vivências cotidianas entre os atores sociais envolvidos. A partir desse envolvimento, sentidos e significados vão constituindo as representações e concepções individuais que, conseqüentemente, se transformam em imaginários coletivos¹ que serão condutores de comportamentos e formadores de culturas. Já as representações se constituem a partir do “pensamento social que inclui as informações, experiências, conhecimentos e modelos que, recebidos e transmitidos pelas tradições, pela educação e pela comunicação social, circulam na sociedade” (SOUZA; OLIVEIRA, 2009, p. 78). Ainda, para Souza e Oliveira (2009, p. 79) “uma representação é constituída de um conjunto de crenças, informações, opiniões e atitudes a propósito de um dado objeto social”, que neste estudo se constituiu na relação entre a Polícia e a comunidade do Alto do Céu no bairro de Mandacarú, localizado em João Pessoa, capital da Paraíba.

As Representações Sociais “são uma estratégia desenvolvida por atores sociais para enfrentar a diversidade e a mobilidade de um mundo que embora pertença a todos, transcende a cada um individualmente” (JOVCHELOVITCH, 2012, p. 68), porém, apesar de aflorar através da subjetividade humana, não pode ser descrito como um amotinado de representações

¹ O uso deste termo decorre dos campos clássicos do estudo do imaginário social desde Durkheim ao demonstrar a relação entre as conjunturas sociais e as representações coletivas que estabelecem a estrutura social, até as concepções Weberianas que busca discutir que sentidos os atores sociais atribuem às suas ações. Portanto, o imaginário coletivo designa o conjunto de manifestações imaginativas que ocorrem a partir das expressões e concepções produzidas em grupo e/ou em comunidade sobre determinados fenômenos que são absorvidos pela cultura do lugar (BLEGUER, 1984).

particulares, pois as representações surgem através da interação do individual com o social que Jovchelovitch (2012) classificou de processos de mediação social.

De acordo com Spink (2012) as representações sociais são um tipo de conhecimento prático para a compreensão do mundo. Assim, essas representações são construídas através da composição cognitivo-afetiva do sujeito a respeito de um objeto. Portanto, as representações sociais são processos dinâmicos da vida social, que pelas relações dos indivíduos em sociedade, constantemente constroem e modificam o conhecimento prático, formando um processo contínuo de criação da vida social, como explica Jovchelovitch (2012, p. 67): “as representações sociais emergem desse modo como processo que ao mesmo tempo desafia e reproduz, repete e supera, é formado, mas que também forma a vida social de uma comunidade”.

PERCURSO METODOLÓGICO

Partindo destes pressupostos, adotamos a teoria das Representações Sociais (MOSCOVICI, 2004) por permitir o diálogo com as concepções mais contemporâneas acerca das representações humanas e por abordar de maneira holística e interdisciplinar os fenômenos sociais, assim, o imaginário sai do campo tradicional e passa a ser aplicado e analisado na vida social, fazendo emergir novas formas de compreensão da realidade através de metodologias e técnicas.

As relações que envolvem a polícia e a comunidade estão em constante processo de modificação, diferenciando-se umas das outras no tempo e no espaço, superando-se e produzindo conhecimentos práticos peculiares de cada comunidade. Portanto, inicialmente, consideramos relevante situar os ambientes onde as relações se constroem e fazem emergir as representações sociais e seus desdobramentos para a compreensão de alguns pontos que consideramos prioritários: como se dá o relacionamento entre a polícia comunitária e a comunidade? Quais os impactos da implantação da UPS na comunidade? Quais os limites e desafios da Segurança Pública para o trabalho da Polícia Comunitária junto à comunidade?

Nesse sentido, o trabalho de policiamento comunitário exige um grande esforço por parte dos policiais, tendo em vista que as marcas do regime militar ainda interferem diretamente no desempenho de suas atividades e nas relações sociais junto à comunidade. Conhecer a relação entre polícia e comunidade, a partir dos sentidos e significados construídos pelos próprios atores sociais, possibilita compreender as representações sociais, que dependem da forma e dos elementos que constituem o pensamento social (MOSCOVICI, 2004). Desse modo, caracteriza-se como uma pesquisa empírica qualitativa, e utilizou-se como procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental, a pesquisa de campo e a entrevista semiestruturada.

Portanto, as análises foram realizadas por inferências e interpretações à luz das Representações Sociais, apoiadas em dados empíricos relacionados com o objeto investigado e submetidos à análise qualitativa categorial de conteúdo, nas seguintes etapas:

1 - Transcrição da entrevista. 2 - Leitura flutuante do material, intercalando a escuta do material gravado com a leitura do material transcrito de modo a afinar a escuta deixando aflorar os temas, atentando para a construção, para retórica, permitindo que os investimentos afetivos emergjam (SPINK, 2012, p. 105).

A investigação ocorreu com base nas informações empíricas e nas entrevistas realizadas no mês de outubro de 2016, na comunidade do Alto do Céu, no bairro de Mandacarú, em João Pessoa - PB. Envolveu 12 sujeitos, sendo 5 policiais militares da UPS de Mandacarú e 7 pessoas

da comunidade. Os policiais participantes (identificados por P) foram todos do sexo masculino, por não haver profissionais do sexo feminino atuando em Mandacarú. A escolha desses entrevistados obedeceu aos seguintes critérios: estar atuando na Unidade de Polícia Solidária de Mandacarú e conhecer a filosofia de polícia comunitária através de curso oferecido na instituição policial militar.

Os critérios de escolha dos sujeitos da comunidade foram: ser maior de 18 anos de idade e morar ou trabalhar na comunidade. Dos 7 sujeitos, 2 eram comerciantes (identificados por C), 2 professores de escola municipal (identificados por E) e 3 moradores da comunidade local (identificados por M). Entre eles, 3 eram do sexo masculino e 4 do sexo feminino.

O número reduzido de sujeitos justifica-se pela representatividade expressa na observância da completude dos longos depoimentos que consomem bastante tempo para realização das transcrições, leituras flutuantes e interpretações. De acordo com Spink (2012), esses sujeitos, quando contextualizados, representam um grupo.

Destarte, para análise qualitativa categorial de conteúdo, os dados foram organizados de acordo com as seguintes temáticas:

- a. Policiamento Comunitário:** refere-se aos aspectos do policiamento antes e depois da instalação da Unidade de Polícia Solidária em Mandacarú;
- b. A Relação entre Polícia e Comunidade:** refere-se ao contato direto da polícia com a comunidade, seus diálogos, rejeições e dificuldades;
- c. Trabalho da Polícia Solidária na Comunidade:** refere-se às ações e às intervenções realizadas na comunidade, aos desafios e às sugestões da comunidade sobre o trabalho policial.

Na análise dos dados, através das representações sociais, foram identificados elementos substanciais do senso comum, que pudessem expressar as representações sociais individuais, e que refletissem as representações coletivas.

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: ASPECTOS DO POLICIAMENTO ANTES E DEPOIS DA INSTALAÇÃO DA UNIDADE DE POLÍCIA SOLIDÁRIA EM MANDACARÚ

Na busca de uma solução para os altos índices de ocorrências criminais, foi instalada, no ano de 2011, a Base de Polícia Comunitária de Mandacarú (SOUZA, 2012), que, posteriormente, passou a ser denominada de Unidade de Polícia Solidária, cuja orientação se deu através do Artigo 12 da Resolução nº 010, de 18 de novembro de 2013:

As Unidades de Polícia Solidária (UPS) são edificações destinadas às atividades da Polícia Militar, instaladas segundo os critérios de acessibilidade e visibilidade, em bairros ou comunidades onde as demandas de segurança pública ensejem o emprego da polícia de proximidade como uma solução viável para redução dos índices de criminalidade (PARÁIBA, Resolução nº 010, 2013).

A realidade no bairro de Mandacarú e adjacências é bastante peculiar, possui aproximadamente 29.150 habitantes (IBGE, 2010), além de contar com várias comunidades de baixa renda como: “Beco do Zé Borges”; “Beco da Baleeira”; “Jardim Mangueira”; “Alto do Céu”; e “Porto de João Tota”. Historicamente, o bairro de Mandacarú é considerado violento. A sua fama de bairro violento se dá pela ocorrência de significativos problemas criminais, entre os

quais o mais preocupante é o crime de homicídio, que em 2011 registrou 45 ocorrências, 50 em 2012, 43 em 2013 e 48 em 2014 (ARAÚJO; SANTANA, 2015).

Entretanto, com a implantação do policiamento comunitário em Mandacarú, houve mudanças significativas no trabalho policial desenvolvido naquela comunidade, em decorrência dos avanços estabelecidos nas relações entre a polícia e a comunidade, segundo as representações dos próprios moradores. Neste sentido, foi possível constatar o aumento das rondas na comunidade e da presença policial no cotidiano das pessoas, revelando que a relação da comunidade com a polícia, antes e depois da instalação da UPS, gerou mudanças de comportamento e de visão sobre o trabalho de policiamento, conforme o relato do Entrevistado M2:

“Antes os policial trabalhavam mais na parte interna era só aquela tinha só aquela delegaciazinha pequenininha ali e pronto, só era aquilo e hoje não, eles já estão trabalhando mais externo, sai, pegam as viaturas, vai dar uma... uma ronda no bairro, sempre a gente tá vendo [...], então hoje tá bem melhor”.

Essas representações dos entrevistados referentes à mudança no policiamento acontecem porque a aproximação com a comunidade promove “uma mudança de valores nos policiais e nos cidadãos, trazendo maior comprometimento e consciência de suas obrigações e responsabilidades” (BOHN, 2014, p. 14). Essa situação anteriormente não era encontrada, conforme ressalta o entrevistado P2: “A filosofia de antigamente a gente não interagia com a população”. E o entrevistado P3 confirma: “Antes de ser implantado esse sistema aqui em Mandacarú da UPS, era mais o atendimento via CIOP”. Os depoimentos revelam que os atendimentos e o contato com a comunidade eram feitos à distância, através de uma central telefônica fora do bairro.

Nesse intento, para os policiais de Mandacarú, a mudança de filosofia de trabalho, que alterou a rotina do serviço policial, levando-os para dentro da comunidade e estabelecendo um maior contato com os cidadãos, tornou o serviço policial mais prazeroso e mais aberto aos moradores locais. Segundo P1, “tornou-se bem mais fácil o trabalho da gente aqui, porque a UPS já é um ponto de apoio e também ficou melhor pra comunidade”. Compreende-se, então, que o policiamento realizado após a instalação da UPS tem quebrado barreiras e promovido a aproximação com a comunidade.

Com a permanência e frequência policial na comunidade é natural que o relacionamento e o diálogo aumentem, conforme observa o comerciante C1:

“Melhorou muito o diálogo com a polícia aqui. [...] era um pouco ruim, tinha muitos assaltos, geralmente muitas mortes, agora deu uma melhorada muito, cem por cento. [...] era meio difícil, a gente ligava demorava a chegar, agora após a base melhorou muito. Tá melhor, tá mais efetiva, a polícia tá mais perto da comunidade.”

A melhora no policiamento é sentida pelas pessoas porque a polícia está mais presente na comunidade e é mais eficiente. A mudança na Segurança Pública também é percebida pela comunidade através da alteração do “tradicional entendimento das funções policiais” (CERQUEIRA, 1999, p. 23), principalmente quando ocorre diminuição no número de crimes e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade de vida do bairro, como relata o entrevistado M1: “As pessoas falavam que o bairro de Mandacarú era muito perigoso e hoje graças a Deus tá bastante mudado com a instalação da base”. Desse modo, a valorização do bairro, a comunidade começa a acreditar no trabalho da polícia comunitária.

Com o policiamento fixado na comunidade gera-se mais confiança no trabalho da polícia e diminui-se o medo do crime, o que se confirma na fala do entrevistado E1: “Porque sempre

tem policiamento, a gente não ver nada fechado, sempre eles estão ali prestando serviço e a gente sempre (pausa), precisou, eles estão nos atendendo”.

Por estarem mais presentes no cotidiano da comunidade, os policiais passam a ser mais conhecidos e reconhecidos por seus feitos e o policiamento toma para si características comunitárias, como afirma Entrevistado M1: *“Passando a conviver no dia-a-dia de cada um deles e sabe o que cada um passa, e vive aqui dentro”.*

Logo, as representações dos entrevistados demonstram que houve uma mudança no policiamento no bairro de Mandacarú e que há um crescimento na confiança das pessoas nesse tipo de policiamento, de modo que, as pessoas começam a reconhecer as atividades da polícia como importantes para sua vida.

Por fim, essa mudança de filosofia faz com que o policiamento atue de forma diferente de outrora, com práticas policiais mais proativas e alinhadas ao contexto democrático atual. Desse modo, percebe-se que *“o policiamento comunitário traz a perspectiva de mudança, na atuação dos policiais e no seu papel junto da comunidade”* (BOHN, 2014, p. 14).

A RELAÇÃO ENTRE POLÍCIA E COMUNIDADE EM MANDACARÚ: LIMITES E DESAFIOS PARA O POLICIAMENTO SOLIDÁRIO

A mudança de paradigma nas posturas e filosofias de polícia permite à comunidade reconhecer a nova maneira de atuação dos policiais que passam a se relacionar com a população de maneira mais colaborativa e próxima. Diante desse quadro, o entrevistado P5 retrata a mudança afirmando: *“O pessoal da comunidade sentiu a polícia mais próxima e passou a contribuir passando informação através de número disque-denúncia”.* Porém, mesmo com o aumento da interação, essa proximidade relatada pelo entrevistado P5, ainda revela uma forma distante de interação e representa pouco avanço no relacionamento entre ambos, no entanto, apesar da pouca interação, os policiais apontam que a polícia em Mandacarú tem conseguido desenvolver algumas atividades preventivas e de interação com a comunidade, que são mencionadas por todos os policiais entrevistados, como descreve o entrevistado P2:

“Aqui a gente tem passado junto nos colégios, a gente faz visita a colégio, damos palestras, a gente desenvolve é (pausa), chegou um momento de desenvolver torneios de futebol, a gente levou estudantes pra conhecer o Centro de Ensino da Polícia Militar, pra saber como é que funciona, [...], a gente de participar das associações de bairro, das reuniões pra saber o que é que tá acontecendo.”

Contudo, as pessoas da comunidade interagem com todos os policiais e aceitam bem esse tipo de policiamento, como se evidencia no discurso do entrevistado P3: *“Os líderes de comunidades, comunitários, eles aceitaram bem e inclusive eles diziam que estava faltando esse tipo de parceria e comunicação entre polícia e cidadão.”*

Pode-se deduzir, das representações sociais dos policiais entrevistados, que eles entendem e aceitam a participação e a aproximação com a comunidade, e em concordância com isto o entrevistado P5 explica que *“O policial quando ele se aproxima mais da comunidade ele procura também saber a necessidade daquela região”.*

A compreensão da importância da participação da comunidade no trabalho da polícia demonstra que os entrevistados conhecem a filosofia de polícia comunitária. Entretanto, como o conceito de polícia comunitária não foi assimilado pelas corporações (BEATO FILHO, 2001) os policiais têm dificuldade de compreenderem o que é uma prática preventiva e acabam

realizando apenas rondas ou patrulhamento nas ruas da comunidade, como observamos na fala do entrevistado P3:

“Temos uma base, temos pessoas formadas, temos pessoas que interagem com a comunidade, com comércio local, quer dizer tudo isso faz parte de um programa que já vem desenvolvido dentro do sistema de polícia comunitária, então nós tentamos botar isso em prática, é a prevenção nossa mesmo, é as rondas que nós fazemos diuturnamente nos setores das agências bancárias, é colégios, é comércio local, esse tipo, essas rondas preventivas”.

Outros problemas apontados são a replicação das práticas tradicionais de patrulhar apenas os locais onde ocorrem os crimes e a realização da prevenção por meio de determinação de um superior hierárquico, conforme descreve o Entrevistado P2: *“A gente traçou uma malha do crime, aí **essas viaturas são obrigadas a fazer ponto base em determinados locais**”* (grifo nosso). Essa postura rígida da Polícia militar comprova os resquícios da tradição militarista, que prioriza o modelo de trabalho ostensivo. Contudo, “não poderia ser diferente numa estrutura militar tradicional como a da PM, que se caracteriza justamente pela atribuição de prestígio hierárquico, pelo controle disciplinar, pela concentração de poder decisório nos escalões superiores” (MUNIZ et al., 1997, p. 205).

Outra dificuldade apontada no policiamento, pela visão da comunidade, é o medo de contribuir com o trabalho policial, primeiro porque mesmo no policiamento comunitário, a polícia ainda é um “dispositivo de disciplinarização” (FRANÇA, 2016, p. 283). A outra razão refere-se ao medo da comunidade em contribuir com o trabalho policial, o que é, em tese, o receio de serem vitimadas pelas ações criminosas, pois as pessoas *“Têm medo de se entrosar com polícia por causa das represálias de alguns bandidos daqui da área”* (Entrevistado P2). Assim, os policiais reconhecem que esse medo deriva das facções² criminosas, denominadas de *“Al Qaeda e Estados Unidos”* (Entrevistado P2). Esse contexto dificulta, sobremaneira, o desenvolvimento de um policiamento colaborativo e interativo, pois esses criminosos *“Exercem um Poder Paralelo, uma forma de poder, dão ordens a moradores, dão toque de recolher a pessoas de bem, que às vezes querem até cooperar com serviço da polícia, essa é uma das maiores dificuldades”* (Entrevistado P2).

O medo das facções interfere na vida comunitária, portanto, as ações criminosas e a existência de grupos criminosos nas comunidades são um limitador para a polícia comunitária, pois os cidadãos evitam envolver-se com a polícia pra não correr risco de vida e se isolam (ROLIM, 2006). Nesse contexto, a polícia preocupa-se e empregar suas forças no combate a esses grupos aumentando “a presença física dos policiais nas ruas” (ROLIM, 2006, p. 76) o que interfere nas ações da polícia preventiva e nas inter-relações com a comunidade.

Nesse ínterim, mesmo diante das dificuldades do policiamento comunitário, as representações sociais levantadas, apontam que, a comunidade do bairro de Mandacarú reconhece a importância desse policiamento e deposita expectativas nele.

Por todos os aspectos apresentados e assentando-se numa análise geral das representações sociais sobre os limites e desafios da Polícia Comunitária em Mandacarú, percebe-se que através de um bom relacionamento com os cidadãos e das ações preventivas, as barreiras do tradicionalismo militarista, do medo, do distanciamento e da baixa interação, identificadas no policiamento desenvolvido, podem ser transpostas e transformadas em grandes oportunidades para conquistar a confiança e o apoio da comunidade.

² Esse termo é utilizado para denominação de dois grupos criminosos rivais que disputam o controle do tráfico de drogas na capital da Paraíba, a “Al-Qaeda”, ou simplesmente “Okaida”, e “Estados Unidos”. Aos dois grupos são atribuídos vários homicídios ligados ao tráfico de drogas na Paraíba (SANTOS, 2016).

TRABALHO DA POLÍCIA SOLIDÁRIA NA COMUNIDADE: AÇÕES E INTERVENÇÕES

Os policiais da UPS de Mandacarú, seguindo as orientações da Diretriz de Serviço nº 01/2013/EME-1, a Diretriz da Polícia Solidária, podem, além do patrulhamento, desenvolver atividades preventivas na área de sua atuação, dentre as quais estão a visita comunitária e as reuniões, bem como, são estimuladas “as realizações de atividades culturais, educacionais, esportivas ou de lazer como forma de participação e aproximação dos moradores da comunidade com a Polícia Militar” (PARAÍBA, Diretriz de Serviço nº 01, 2013, p. 9).

Nesse sentido, com a instalação da Unidade de Polícia Solidária no bairro de Mandacarú, o policiamento passou a interagir mais com a comunidade, conforme observação dos policiais entrevistados. Foram desenvolvidas ações preventivas, pois promovem interação com a comunidade, identificadas nas entrevistas realizadas nas escolas e na comunidade. Dentre essas ações estão:

- 1) palestras nas escolas, como as ministradas por policiais do PROERD³, que, apesar de não comporem o efetivo policial da UPS, colaboram nas ações educativas;
- 2) atividade desportiva, consistindo em jogo de futebol realizado no campo do Juracizão para alunos de escolas do bairro;
- 3) Projeto Uma Nota Musical que Salva, que é um projeto musical para crianças e adolescentes carentes, desenvolvido por moradores e policiais músicos voluntários. De acordo com um o entrevistado M2, atualmente esse projeto atende a 70 crianças.

Todavia, algumas ações preventivas desenvolvidas não chegam ao conhecimento da comunidade como cita o entrevistado E1: “*Não vi ainda nenhuma, assim, atividades de prevenção ainda na comunidade aqui nessa área, não*”, e isso acontece pela falta de divulgação midiática e pelo pouco número de ações realizadas na comunidade. Ademais, nas representações sociais acerca da prevenção, existem moradores que não sabem do que se trata uma ação preventiva, bem como, há aquelas pessoas que confundem o termo prevenção com ação policial de realizar rondas em viaturas na comunidade.

Apesar das poucas atividades preventivas identificadas e da pouca interação com a comunidade, nota-se que há um esforço dos policiais em se relacionar com a comunidade, que, por sua vez, reconhece esse esforço e acredita que o policiamento está no caminho certo, pois melhorou. Através dessa avaliação percebe-se com veemência que apenas com a presença policial na comunidade é gerado uma nova visão da polícia e do trabalho policial conforme o entrevistado M2 que declara “*Eu tô vendo que realmente está sendo muito prazeroso mesmo, porque estamos vendo realmente eles trabalhando*”.

Nesta perspectiva, não basta ter apenas um posto ou base instalada na comunidade, é preciso ter policiais ativos e dispostos a agir preventivamente, assim a visão desse policiamento torna-se diferenciada dos anteriores implantados.

CONCLUSÕES

Por fim, torna-se possível fazer algumas considerações sobre a pesquisa apresentada, que buscou mostrar a realidade social, representadas através dos “sujeitos genéricos” (SPINK, 2012, p. 105), que nesse estudo foram os policiais e pessoas da comunidade, capazes de construir cognitivamente e afetivamente as representações sociais que apresentam a construção do saber prático sobre as relações entre polícia e comunidade em Mandacarú.

³Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência da Polícia Militar.

Nota-se que a implantação da Unidade de Polícia Solidária de Mandacarú trouxe mudanças na forma do agir policial e na relação com os cidadãos, porém, as representações sociais clarificadas ao longo desta pesquisa mostram que esse policiamento enfrenta algumas dificuldades, difíceis de serem vencidas e que prejudicam o relacionamento entre a polícia e a comunidade. Apresentam-se, pelas representações trazidas, o vínculo desse policiamento com práticas tradicionais de policiamento, onde é despreendida bastante força policial, como por exemplo, rondas e abordagens, bem como, é dada a preferência pelo contato distante com os moradores. Esse distanciamento entre a polícia e comunidade revela outra dificuldade no relacionamento entre eles, que ficou explícito como barreira social desta relação, que é o medo, especificamente o medo das facções criminosas e suas ações.

O policiamento também apresenta poucas ações preventivas que promovam a participação comunitária, prevalecendo a priorização das ações de patrulhamento e atendimento de ocorrências criminais. Entretanto, apesar dos poucos registros de atividades preventivas desenvolvidas pelos policiais em Mandacarú, esses policiais compreendem bem a filosofia de polícia comunitária e tentam, dentro de suas limitações, colocar em prática o que aprenderam sobre esta filosofia. A comunidade, por sua vez, reconhece os estímulos desse policiamento o que tem fortalecido o relacionamento entre a polícia e comunidade.

Portanto, as expectativas geradas em torno deste policiamento são grandes, pois já foram estabelecidos os primeiros contatos com a comunidade, o que favoreceu o início de um bom relacionamento entre ambos, como foi percebido ao longo deste trabalho, onde numa comunidade marcada pelo medo e pelas ações criminosas, qualquer aproximação entre polícia e comunidade já pode ser considerada um grande avanço na relação entre eles. Nesse sentido, percebe-se que a presença policial de forma efetiva, a mudança da filosofia de trabalho, a participação da comunidade na resolução dos problemas de segurança pública, e a interação entre a polícia e comunidade, são os pilares do policiamento solidário em Mandacarú.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adielson Pereira de; SANTANA, Vinicius César de Moura. Resultados de CVLI nos bairros em que foram implantados USPs. **Relatório oficial**. Núcleo de Análises e Estatísticas. SEDS. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/Avaliacao_resultados_UPS_Mai15%20(1).pdf>.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Reinventando a polícia**: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2001.

_____. **Reinventar a polícia**: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2002.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva** [online], v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=5064>.

BOHN, Maurício Futryk. Policiamento comunitário: a transição da polícia tradicional para a polícia cidadã. **Jus Navigandi**, v. 3965, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28125/policiamento-comunitario-a-transicao-da-policia-tradicional-para-policia-cidada>.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. São Paulo: Freitas Bastos, 1999.

FRANÇA, Fábio Gomes de. Policiamento comunitário, biopolítica e vida nua: uma análise do projeto de polícia solidária em João Pessoa. In: DINIZ, Ariosvaldo da Silva et al. (Orgs.). **Ensaio sobre a violência em João Pessoa**. João Pessoa: Ideia, 2016. p. 282-310.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em:

<<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=202&z=t&o=4&i=P>>.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e Representações Sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho A.; JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. 13 ed.. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2012.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MUNIZ, Jacqueline et al. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, v. 9, n.1, p.197-213, maio 1997. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/ts/v9n1/v09n1a11.pdf>>.

PARAÍBA. Polícia Militar da Paraíba. Diretriz de Serviço, n. 01 da Polícia Solidária. João Pessoa, 2013.

_____. Polícia Militar da Paraíba. Resolução nº 010, de 18 de novembro de 2013. Altera a Resolução nº 007/2012-GCG publicada no Boletim PM nº 147, de 01/08/2012, redimensionando as Áreas de Policiamento Preventivo (APPs) e estabelecendo as Subáreas de Polícia Preventiva (SAPP), adequadas as definições da Lei Complementar nº 111, de 14/12/2012 e da Portaria nº 222/2013/SEDS, publicada no D.O. de 17/10/2013. Boletim PM, n. 218, João Pessoa, PB, 2013.

PEDROSO, Regina Célia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Associação Editorial Humanistas, Fapesp, 2005.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SANTOS, Carlos Eduardo Batista dos. Crime organizado na grande João Pessoa. In: DINIZ, Ariosvaldo da Silva et al. (Orgs.). **Ensaio sobre a violência em João Pessoa**. João Pessoa: Ideia, 2016. p. 232-281.

SANTOS, Laura Castro de Carvalho dos. Violência e criminalidade: Um estudo dos dados existentes em Teresina - PI. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11448>.

SENASP. **Manual do curso nacional de promotor de polícia comunitária**. Grupo de Trabalho, Portaria SENASP nº 02/2007. Brasília-DF: secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007.

SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SKOLNICK, Jerome Herbert; BAYLEY, David. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1 ed. São Paulo: EDUSP, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n.º 6 / Organização: Nancy Cardia).

SOUZA, Jamerson Abílio de. **Capacitação em polícia comunitária**: uma análise da atuação dos policiais militares no bairro de Mandacarú em João Pessoa/PB. Monografia (Curso de Especialização em Gestão e Tecnologias Educacionais) - CEPMPB, João Pessoa-PB, 2012.

SOUZA, Ricardo Beline Muffato de; OLIVEIRA, Atualpa Luiz de. Subcultura no uso da força policial: uma análise do uso da força policial a partir da teoria das representações sociais. **Pesquisas e práticas psicossociais**, São João del-Rei, 2009.

SPINK, Mary Jane. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das Representações Sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho A.; JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs.). **Textos em representações sociais**. 13ª Ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2012.

STREY, Marlene Neves et al. **Psicologia social contemporânea**: livro texto. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. Tradução Mina Seinfeld de Carakushansky. 3 ed. Rio de Janeiro, 1994.

SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA: UMA ANÁLISE DA REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL

Márcio Ely de Alcântara Pinho
Fábio Gomes de França

A atividade de inteligência no Brasil se encontra em processo de consolidação, desde a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) em 1999, o qual buscou legitimar e operacionalizar o delineamento e execução das atividades de inteligência no país. Essa condição tornou visível a demanda, por parte dos serviços de inteligência vinculados às Polícias Militares (PMs), por certo afastamento do campo meramente militar dando ênfase à aproximação com outros campos organizacionais no contexto da Segurança Pública, o que vem ganhando novos contornos (COSTA e LIMA, 2014).

Esse processo de consolidação organizacional das instituições com incrementos em sua estrutura formal é destacado por Meyer e Rowan (1977) na ideia de construção da sociedade moderna, juntamente com a identificação e modelagem com outras instituições semelhantes, o que pode ser classificado como isomorfismo institucional (DIMAGGIO e POWELL, 1991). Dessa maneira, as instituições que compõem a Segurança Pública no Brasil, como as PMs, passaram a adequar-se aos novos preceitos constitucionais, gerando mudanças normativas e operacionais no desenvolvimento de suas funções de inteligência.¹

Assim, a Polícia Militar da Paraíba (PMPB), especificamente em relação à Atividade de Inteligência, publicou a Resolução nº 007/2013-GCG de 23 de maio de 2013, que estabelece a criação, organização e funcionamento do Subsistema de Inteligência da Polícia Militar (SIPOM), a partir do qual busca legitimidade e profissionalização no desempenho de suas atribuições funcionais. Portanto, a referida Resolução serve como balizador para o que se tinha como trabalho da “antiga P2” e como passou a trabalhar a “nova COInt”.

Nessa perspectiva, foram selecionadas como questões norteadoras para a pesquisa as seguintes indagações: como se deu a reestruturação organizacional em relação à Atividade de Inteligência na PMPB? Qual a avaliação com base na visão do efetivo policial militar em relação à nova estrutura organizacional? Tais questionamentos têm como aportes ensinamentos de Meyer e Rowan (1977) em relação aos mitos institucionais, de modo que a pesquisa buscará confirmar a hipótese de possíveis mudanças desses mitos a partir do isomorfismo normativo. Segundo Assis *et al.* (2010, p. 4), este tipo de isomorfismo ocorre,

¹De acordo com Cepik (2003, p. 27), compreende-se que “inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões”. Este conceito no campo da Segurança Pública será aprofundado ao longo do trabalho.

Quando se tem uma demarcação de condições, métodos e práticas comuns ao exercício de uma ocupação, definidas por meio de um compartilhamento de normas e conhecimentos com outros indivíduos, gerando uma similaridade entre diferentes organizações. Nesse caso, quanto mais similares forem as atividades entre as organizações em um mesmo ambiente e maior for a interação entre profissionais da mesma atividade, mais isomorfismo normativo se terá.

Desse modo, inicialmente discorreremos sobre como o serviço de inteligência nas PMs diz respeito ao assessoramento para a tomada de decisões por parte dos gestores. Em seguida, será contextualizada as mudanças normativas ocorridas nas instituições policiais militares de acordo com o processo de isomorfismo institucional trazidos por DiMaggio e Powell (1991). Por fim, analisaremos os dados obtidos na avaliação da visão do efetivo policial militar para a reestruturação organizacional ocorrida no âmbito da PMPB. Os resultados apontam que a reestruturação organizacional envolvendo a Atividade de Inteligência da PMPB estabeleceu um marco inicial no processo de transformação do que se entendia como “Antiga P2” passando a ser compreendida como Coordenadoria de Inteligência. No âmbito legal, temos que a norma publicada apresenta alinhamento para com os novos ditames constitucionais, o que demonstra mudanças dos mitos institucionais², principalmente através do processo de isomorfismo normativo.

INTER LEGERE: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO ASSESSORAMENTO AOS TOMADORES DE DECISÃO

Quando falamos em Atividade de Inteligência, muitas são as ideias e mitos institucionais que envolvem este tema. No segmento governamental, partindo da esfera federal, Mingardi (2008) nos apresenta a definição utilizada nos cursos da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como sendo “a obtenção, análise e disseminação de conhecimento 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, grifo nosso). Diante dessa definição, passamos a perceber o foco da Atividade de Inteligência para o assessoramento do tomador de decisão, diferenciando-se da investigação policial, na qual as polícias judiciárias³ têm o objetivo da elucidação criminal.

Mingardi (2007) evidencia a diferença entre Atividade de Inteligência e investigação ao mostrar que, num inquérito, o delegado ou promotor trabalha com casos individuais e que necessitam de provas. A persecução penal no Brasil busca arregimentar um conjunto de provas na busca da “verdade real” para a definição de autoria de determinado crime, já a Atividade de Inteligência, trabalhando com os mesmos objetos (crime, criminosos, criminalidade e questões conexas)⁴, não evidencia a coleta de provas, mas sim uma análise em relação ao contexto daquele cometimento para assessorar os gestores responsáveis pela segurança pública.

A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) nos auxilia nesta diferenciação pontuando alguns itens, como podemos resumir no quadro seguinte:

²De acordo com Meyer e Rowan (1977) os mitos estabelecem uma relação entre as dimensões simbólica e técnica, colocando valores e crenças compartilhados entre os integrantes de um dado campo de atividade de forma que possam ser percebidos por esses próprios integrantes e outros como prescrições técnicas, formas adequadas para o agir organizacional, e que devem ser, portanto, seguidas.

³ Entenda-se Polícia Civil e Federal.

⁴ DNISP (2014, p. 18).

Quadro 1 – Itens de diferenciação entre Inteligência x Investigação

ITEM	INTELIGÊNCIA	INVESTIGAÇÃO
Finalidade	Assessoramento (Natureza consultiva)	Persecução Penal (Natureza executiva)
Significado da verdade	Convicção do analista para determinado fato	O que é possível provar por meios admitidos no Direito
Documentos	Relatórios de Inteligência	Documentos inerentes à persecução penal

Fonte: DNISP (2014).

Há de citarmos a figura do Relatório Técnico, onde a DNISP define sua utilização como sendo de forma excepcional, quando houver necessidade de emprestar aos procedimentos policiais e judiciais elementos de prova, que se dará quando o Relatório de Inteligência adequar-se também às regras processuais penais, podendo, assim, ser destinado ao público externo.⁵ Nesse sentido, o sigilo, como princípio da Atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP), fica em caráter excepcional mitigado.

A Atividade de Inteligência se desenvolveu ao longo da história da humanidade. Diversos são os registros exemplificando sua importância, desde passagens bíblicas às obras como a do chinês Sun Tzu em “A arte da guerra” (1997). As Idades Média e Moderna também carregam exemplos de utilização da Atividade de Inteligência na passagem de vários conflitos entre povos (MORAES *et al.*, [200-]).

Na Idade Contemporânea, Moraes *et al.* [200-] nos adverte que após a Primeira e Segunda Guerra Mundial surgiram outras formas irregulares de conflito, ou seja, sem a utilização direta de materiais bélicos, como o período da chamada “guerra fria”. A Atividade de Inteligência então assumiu posição de destaque, revelando-se vital à segurança de qualquer Estado, organizado ou não, assim como das instituições privadas.

Serviços de inteligência contemporâneos tem sua ênfase nas chamadas ameaças internas à ordem existente. Trata-se da inteligência de segurança (*security intelligence*), conhecida também como inteligência interna ou doméstica. As origens das atuais organizações de inteligência de segurança remontam ao policiamento político desenvolvido na Europa na primeira metade do século XIX, decorrente da percepção de ameaça representada por movimentos inspirados na Revolução Francesa e pelo nascente movimento operário anarquista e socialista (CEPIK, 2003, p. 98).

Nesse sentido, a ideia de inteligência ganhou conceitos e empregos multifacetados, como “serviço secreto” (LOFTUS, 2016), “policiamento encoberto” (BUNYAN, 1977; GILL, 2000), “oficiais ocultos” (MARX, 1988), “inteligência criminal” (MINGARDI, 2008), “serviço reservado” (CAVALCANTE, 2014), dentre outras inúmeras concepções. A etimologia de “inteligência”⁶ é derivada de duas palavras no latim: *inter* e *legere*. “*Inter*” significa “entre” e o significado de “*legere*” é “escolher”. Remete, portanto, a quem aprendeu a “escolher entre”. Desse modo, o objeto de estudo deste trabalho encontra-se na vertente da Atividade de Inteligência de Segurança Pública, sobre a qual a DNISP traz a seguinte definição:

⁵ Público externo refere-se aos que não pertencem a uma Agência de Inteligência.

⁶ Disponível em: <<https://origemdapalavra.com.br/palavras/inteligencia/>>.

A Atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de **conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão**, para o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 2014, p. 15, grifo nosso).

O conceito acima, analisado como uma doutrina⁷, vai ao encontro do entendimento de Sims (1995) em relação à Atividade de Inteligência tendo como foco principal o assessoramento aos tomadores de decisão, ou melhor, “uma pilha de jornais em uma mesa de tomadores de decisão não constitui inteligência. Mesmo um conjunto de recortes desses jornais, organizado por assunto, não é inteligência. Um recorte de assunto, selecionado para as necessidades dos tomadores de decisão, é inteligência”⁸ (SIMS, 1995, p. 4, tradução nossa).

Seguindo o raciocínio da Atividade de Inteligência como ferramenta de assessoramento na Segurança Pública, Loftus (2016) apresenta o direcionamento do policiamento encoberto⁹ para analisar o que pode ser considerado como atividades criminosas “comuns” - como o crime organizado - e também ser utilizado para monitorar e controlar aquelas atividades vistas como uma ameaça à autoridade estatal e à segurança nacional.

O exercício da Atividade de Inteligência no Brasil encontra respaldo legal em diversas legislações, como continuaremos apresentando ao longo do trabalho, cabendo por ora ressaltar que a Atividade de Inteligência é uma função diretamente destinada ao agente tomador de decisões, pelo que se traduz como instrumento colocado à disposição das estruturas estatais, sendo assim, regulado conforme uma produção normativa pública prévia (GONÇALVES, 2009; NETO *et al.*, 2018). Tais premissas ainda convergem para percebermos que a Atividade de Inteligência se desenvolve atrelada a características específicas, já que visam nutrir o tomador de decisões com informações, digamos que, valiosas.

Dadas as diferenças entre o trabalho policial uniformizado e secreto, pode haver razões para acreditar que o mundo oculto também tenha sua própria subcultura única, caracterizada por um conjunto de atributos e normas que refletem os **arranjos institucionais particulares** e as realidades diárias do policiamento encoberto e da vida secreta.¹⁰ (LOFTUS, 2016, online, tradução nossa, grifo nosso).

Os arranjos institucionais particulares supracitados que envolvem a Atividade de Inteligência na segurança pública podem ser compreendidos à luz da teoria de formação das estruturas formais nas organizações da sociedade moderna. De acordo com Meyer e Rowan (1977), estas estruturas refletem profundamente entendimentos da realidade social, sendo que

⁷Entendemos doutrina como sendo um conjunto de princípios e ensinamentos que servem como base para desenvolvimento de uma atividade.

⁸*A pile of newspapers on a decision makers desk does not constitute intelligence. Even a set of clippings of those newspapers, organized by subject matter, is not intelligence. A subject clips, selected expressly for the needs of the decision makers, is intelligence* (SIMS, 1995).

⁹*Covert policing is directed at what might be regarded as ‘mainstream’ criminal activities—such as organized crime—and is also used to monitor and control those viewed as a threat to state authority and national security* (BUNYAN; GILL apud LOFTUS, 2016).

¹⁰*Given the differences between uniformed and covert police work, there may be reason to believe that the covert world also has its own unique subculture, characterized by a set of attributes and norms that reflect the particular institutional arrangements and daily realities of covert policing and undercover life* (LOFTUS, 2016).

muitas posições, políticas, programas e procedimentos das organizações são reforçados pela opinião pública, pela visão de seus constituintes, pelo conhecimento legitimado por meio do sistema educacional, pelo prestígio social, pelas leis e etc. Dessa maneira, as organizações e instituições com estruturas formais e atividades semelhantes formam um Campo Organizacional, que de acordo com DiMaggio e Powell (1991) entende-se por aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional.

Costa e Lima (2014) esclarecem que o pertencimento de uma organização a um campo específico depende da identificação de seus membros com outras organizações vistas como semelhantes. As organizações assimilam práticas entendidas como corretas e adequadas por outras organizações do mesmo campo para adaptarem-se às mudanças no ambiente externo (social, político e econômico).

No campo organizacional da segurança pública encontramos diversas instituições envolvidas em trabalhos conjuntos/complementares que formam o ciclo de justiça criminal no Brasil com o intuito de garantir os preceitos constitucionais, sejam elas, Magistratura, Ministério Público, Polícias Militares e Cíveis, Sistemas Penitenciários, entre outras. Meyer e Rowan (1977) explicam que quando regras institucionais racionalizadas surgem em domínios de atividade, organizações formais se formam e se expandem por meio da incorporação dessas regras enquanto elementos estruturais. O que o ambiente institucional demanda, as organizações precisam incorporar, o que pode ser compreendido como um “isomorfismo institucional”.

O isomorfismo dar-se-á pelo processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (HAWLEY apud DIMAGGIO e POWELL, 1991). Continuando nos estudos trazidos por DiMaggio e Powell (1991), temos que existem três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais, cada um com suas características próprias: 1) isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; 2) isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza; e 3) isomorfismo normativo, associado à profissionalização.

Neste contexto, podemos estimar quanto os processos de isomorfismo coercitivo e mimético possam ter influenciado principalmente o campo da Segurança Pública dos Estados no período do regime militar no Brasil¹¹, isso porque ao ratificar as Polícias Militares como forças auxiliares e reserva do Exército, os governos militares no Brasil reforçaram a adoção do modelo de organização castrense que já vinha sendo copiado desde a criação dessas instituições em meados do século XIX. Evidencia-se que a Atividade de Inteligência não tenha ficado imune a estes processos, absorvendo, por exemplo, o *modus operandi* das instituições militares federais.

O que devemos destacar é como ao longo dos séculos XIX e XX as Polícias Militares foram subordinadas, por meio de regulamentações de caráter castrense e de normatizações jurídicas a permanecerem atreladas aos modos de organização do Exército, o que as forçava a adotarem, também, os sistemas culturais presentes na Força terrestre (FRANÇA, 2019, p. 79).

No plano organizacional, desde o surgimento, as Polícias Militares copiaram o modelo castrense sendo organizadas em Batalhões e Companhias com divisões em Infantaria e Cavalaria, que são armas do Exército (COTTA apud FRANÇA, 2019, p. 79).

¹¹ O regime militar no Brasil compreende o período entre os anos de 1964 a 1985.

Dito isto, Netto *et al.* (2018) comentam o estigma carregado pela Atividade de Inteligência decorrente dos métodos de coleta de informações peculiares ao período militar do qual se associou uma imagem de repressão política e violação às liberdades e direitos fundamentais. Com o advento da redemocratização no Brasil, as instituições passaram por reestruturações para fins de adequação à Constituição Federal de 1988 (CF/88). Sendo que a Atividade de Inteligência ficou praticamente inerte entre 1988 até o final de 1999, quando foi instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) pela Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999.

Dessa forma, o país retoma de fato as atividades de inteligência com amparo legal, já que, quanto ao isomorfismo profissional (normativo), pode-se interpretá-lo como a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho, estabelecendo uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão (DIMAGGIO e POWELL, 1991). Uma organização obtém legitimidade quando se adequa às expectativas institucionais em termos de estrutura e práticas, sendo as legislações logo mais apresentadas na área da Atividade de Inteligência na Segurança Pública uma forma de terem contribuído para mudanças de mitos institucionais devido ao processo do isomorfismo normativo.

DA “ANTIGA P2” À COORDENADORIA DE INTELIGÊNCIA NA PMPB: METAMORFOSE “ISOMÓRFICA”

Devido à histórica influência exercida pelo Exército Brasileiro (EB) nas PMs, França (2019) nos relembra que principalmente após a Constituição Federal de 1934, onde desde então declarou aquelas como forças reservas do Exército em seu Art. 167, temos que a estrutura e uma série de rotinas que caracterizam o funcionamento das organizações policiais tenham sido trazidas das Forças Armadas. A estrutura das carreiras policiais, os regulamentos e manuais em uso nas polícias e os regimentos disciplinares foram copiados ou adaptados do Exército. Os conteúdos dos cursos de formação até recentemente eram muito similares ao currículo adotado nas escolas militares (COSTA, [200-], p. 4).

A similaridade da estrutura organizacional entre o Exército e as PMs fica clara ao analisarmos o Regulamento Interno e dos Serviços Gerais (RISG)¹² elaborado pelo EB onde dispõem além de outros assuntos, das seções administrativas que compõem uma Organização Militar (OM). No Exército, encontramos as seções divididas em S1 (Pessoal), S2 (Inteligência), S3 (Instrução e Operações), S4 (Logística), e de forma análoga, encontramos nas PMs as seções administrativas divididas em P1, P2, P3, P4, no que se difere apenas à letra inicial fazendo alusão ao “P” de Polícia, mas as atribuições administrativas praticamente são as mesmas.

Seguindo nesse raciocínio de similaridades institucionais, temos que a “P2”¹³ ou “serviço reservado” (CAVALCANTE, 2014) desempenhava suas funções de forma espelhada às Forças Armadas. Expondo um estudo realizado no âmbito da Polícia Militar do Ceará (PMCE), Cavalcanti (2014) nos revela o cotidiano das ações praticadas e o entendimento em relação ao tema naquela instituição. O relato corrente dos policiais entrevistados foi de que a origem dessa verdadeira “polícia dentro da polícia” remonta à necessidade que a corporação possuía de coibir abusos e crimes cometidos pelos próprios policiais. Isso evidencia os resquícios da

¹² Publicado na Separata ao Boletim do Exército nº 51/2003 de 19 de dezembro de 2003.

¹³ Embora as PMs disponham de novas estruturas organizacionais para a Atividade de Inteligência na qual a atuação da 2ª Seção passa a ser incorporada às Coordenadorias de Inteligência, os termos “P2” e “Serviço Reservado” continuam sendo empregados no discurso corrente dos policiais, da população e dos órgãos de imprensa (CAVALCANTE, 2014).

influência das Forças Armadas na Segurança Pública, no que podemos classificar como isomorfismo mimético:

Esse é um processo de transformação organizacional para lidar com problemas relacionados à ambiguidade. As soluções para estes problemas são normalmente encontradas em organizações do mesmo campo, cujo desempenho é considerado bem-sucedido. Existem inúmeros casos de organizações policiais moldadas a partir das forças armadas. A Polícia Militar do Rio de Janeiro, por exemplo, foi originalmente criada a partir de um batalhão do Exército. Muitas organizações policiais adotaram o modelo militar devido às circunstâncias políticas do momento da sua criação. Foi o caso da França, Itália e Espanha (COSTA; LIMA, 2014, n. p.).

Costa [200-] nos aponta que além do campo organizacional militar, as PMs, pelas suas características peculiares de levarem a justiça àqueles que comentem algum delito penal, encontram-se também inseridas no campo organizacional da justiça criminal, justamente por isso, podemos avaliar que a “P2” necessitava de normatizações específicas para delimitar e esclarecer suas funções legais, seja no campo militar ou no campo da justiça. Dessa forma, apesar do trabalho realizado por Cavalcante (2014) ter sido no âmbito da PMCE, entendemos que sirva de analogia a outras PMs, devido às similaridades de funções, missões, objetivos, legislações que as regem. Como nos ensina Nagem *et al.* (2003, p. 5): “uma analogia compara, explicitamente, as estruturas de dois domínios, indica a identidade e as partes das estruturas”. Então, nos é revelado que o trabalho desempenhado na Atividade de Inteligência da PMCE gerava certo campo de tensão com a polícia judiciária, como vemos a seguir:

Por suas características, a atuação da P2 se aproxima do que é feito pelas polícias Federal e Civil. A suposta sobreposição de funções acarreta por vezes atritos entre os dois órgãos. Há uma queixa dos policiais civis de que os agentes do Serviço Reservado estariam fazendo o trabalho que competiria exclusivamente a eles (CAVALCANTE, 2014, p. 86).

Nesse contexto, Cavalcante (2014) nos relembra da implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) criado pelo decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, o qual define a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) como seu órgão central. A ISP teve seu norteamo traçado pela SENASP com o propósito de assessoramento ao tomador de decisão, cabendo à Atividade de Inteligência transformar o montante de dados que chegam ou que são produzidos diariamente pela polícia em informação relevante que possa subsidiar as ações dos demais segmentos da Corporação. Costa ([200-], p. 16) pontua: “é justamente o desenvolvimento de uma doutrina específica de policiamento que tem diferenciado cada vez mais as polícias das Forças Armadas”.

Pelo fato da Atividade de Inteligência em Segurança Pública ser de matéria recém-regulamentada e efetivada nas PMs como ferramenta de assessoria, ainda existem estes entendimentos equivocados na distinção entre inteligência e investigação, ou seja, “falta ainda uma maior discussão sobre a inteligência, seu papel e sua funcionalidade para servir a um processo decisório, nos diversos órgãos da administração pública” (KRAEMER, 2015, p. 80). Ainda mais, “falta associar a inteligência à erudição, à pesquisa científica, pois a inteligência de Segurança Pública está sendo interpretada como investigação, faltando uma conexão a um patamar estratégico para a realização de ações que busquem auxiliar as várias instâncias de decisão” (KRAEMER, 2015, p. 80).

Diante deste contexto a nível nacional, os entes federativos buscaram as devidas adequações normativas para a operacionalização da ISP. Cavalcante (2014, p. 100) apresenta medidas adotadas no Estado do Ceará, ou seja:

Para tentar mediar esses conflitos na área de inteligência policial e se adequar à nova realidade nacional, a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) criou o Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública (CIISP) - que se tornou posteriormente a Coordenadoria Integrada de Inteligência (COIn) - como uma tentativa de agrupar as unidades de inteligência dos órgãos de segurança em uma mesma estrutura organizacional.

Desta feita, analogamente, temos no Estado da Paraíba iniciativas convergentes. Freitas (2014) destaca um estudo em relação ao Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado da Paraíba (SEINSDS/PB) normatizado pela Lei nº 10.338/2014 e regulamentado pelo Decreto nº 35.224 de 29 de julho de 2014, onde, segundo o autor, apresentaram-se avanços na sistematização, estruturação, normatização e coordenação do exercício da Atividade de Inteligência no Estado. Neste sentido, o autor continua a corroborar nos dizendo que a conformação organizacional afasta além dos possíveis entraves para as ações integradas, as pressões sociais institucionalizadas que impõem “práticas policiais veladas”¹⁴ ou “operações clandestinas”¹⁵, não mais condizentes com a Atividade de Inteligência proposta pela nova legislação.

O que se vê é que a ruptura com antigos procedimentos empíricos e/ou copiados das Forças Armadas possibilitou o desenvolvimento de um trabalho amparado legalmente, subsidiado doutrinariamente, executado e fiscalizado de forma profissional. Costa e Lima (2014, p. 488) acrescentam que, enquanto a profissionalização no campo da Segurança Pública como fator-chave no processo de isomorfismo normativo “a necessidade de profissionalização das organizações de segurança pública, principalmente das polícias, tem redefinido o campo da segurança pública em muitos países, diminuindo a influência das organizações militares”, ou seja:

A regulamentação normativa da Atividade de Inteligência no Estado da Paraíba, sob égide do caráter colegiado e cooperativo, em consonância com os Direitos Fundamentais e os princípios da Constituição Federal de 1988 é condição essencial para afastar os “mitos institucionais”¹⁶ e legitimar as ações dos subsistemas no intuito de obter resultados mais efetivos e eficazes (FREITAS, 2014, p. 6).

Neste ambiente de diversas mudanças normativas após a redemocratização do Brasil, encontramos no âmbito da PMPB, especificamente em relação à Atividade de Inteligência, a publicação da Resolução nº 007/2013-GCG, de 23 de maio de 2013, que estabelece a criação, organização e funcionamento do Subsistema de Inteligência da Polícia Militar (SIPOM), onde analisando o teor desse documento, encontramos de início o compromisso e alinhamento com os ditames da CF/88:

Art. 1º - O Subsistema de Inteligência da Polícia Militar do Estado da Paraíba é o conjunto de órgãos da Polícia Militar, responsável pelo planejamento, organização,

¹⁴ São operações sem autorização da chefia do subsistema e nem documento que as autorizem (Ordem de Busca). (FREITAS, 2014). Ordem de Busca é o documento de inteligência que elenca as necessidades da Agência e respalda a atuação das equipes durante a operação.

¹⁵ Operações Clandestinas são ações criminosas, patrocinadas por serviços de inteligência nacionais, em benefício de pessoas ou grupos, à revelia e em detrimento do ordenamento jurídico vigente. Constituem grave atentado à democracia, ameaça à sociedade, e sempre resultam em sérias, e não raras vezes trágicas, consequências para o Estado Democrático de Direito (SOARES apud FREITAS, 2014, p. 6).

¹⁶ Como já destacado, “os mitos institucionais são valores, crenças e normas que estão institucionalizados na realidade social e que se impõem às organizações, exigindo delas conformidade com seus parâmetros” (SAPORI apud FREITAS, 2014, p. 6).

coordenação, controle e execução da Atividade de Inteligência, conforme prescreve o Inciso X, do Art. 4º, da Lei Complementar nº 87/2008.

Parágrafo Único - SIPOM tem como fundamentos a preservação da Ordem Pública e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda preservar os direitos e garantias fundamentais e demais dispositivos da Constituição Federal. (PARAÍBA, 2013, p. 01, grifo nosso).

O SIPOM tem como agência central a Coordenadoria de Inteligência (COInt) com suas competências elencadas no Art. 12 da supracitada Resolução. Diante dessa reestruturação organizacional na PMPB para com a Atividade de Inteligência, evidencia-se o direcionamento que as organizações institucionalizadas adotam em busca da garantia de sua sobrevivência, pois “as organizações que incorporam elementos socialmente legitimados e racionalizados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e sua capacidade de sobrevivência” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 352).

Como observam DiMaggio e Powell (1991), o processo de isomorfismo normativo apresenta alguns aspectos em relação à profissionalização em uma organização formal, dentre eles apresentaremos a seguir o quadro onde podemos elencar ações desenvolvidas pela PMPB que entendemos estarem alinhadas para a efetivação desse processo:

Quadro 2 – Aspectos da profissionalização no processo de isomorfismo normativo X ações desenvolvidas pela PMPB na Atividade de Inteligência.

Aspectos da profissionalização	Ações desenvolvidas pela PMPB
Apoio da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas.	Inclusão da disciplina de Inteligência na grade curricular dos diversos cursos de formação (CFSd, CFC, CFS, CFO) ¹⁷ sendo ministrada por docentes especialistas na área.
Crescimento e a constituição de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos.	Capacitação de diversos profissionais da área de inteligência nos diversos cursos oferecidos pela SENASP e outras Instituições, com isso, fortalecendo um intercâmbio de conhecimentos.
Seleção de pessoal	Rígido processo seletivo por parte de uma comissão para recrutamento e seleção de novos integrantes para a COInt.

Fonte: Elaboração própria e com suporte de DiMaggio e Powell (1991).

Diante do exposto, cabe avaliarmos a visão do efetivo policial militar em relação à reestruturação organizacional que a PMPB adotou para disciplinar a Atividade de Inteligência em seu âmbito, ou seja, investigar a que ponto as mudanças normativas podem ter contribuído para possíveis mudanças dos mitos institucionais em relação à “antiga P2”.

ANÁLISE DE PERCEPÇÕES EM TORNO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PMPB: UMA REDEFINIÇÃO DOS MITOS INSTITUCIONAIS.

¹⁷ Curso de Formação de Soldados (CFSd), Curso de Formação de Cabos (CFC), Curso de Formação de Sargentos (CFS), Curso de Formação de Oficiais (CFO).

Ancorando-se no entendimento de mitos institucionais trazidos por Meyer e Rowan (1977), temos que são manifestações de regras com propriedades de funcionarem como prescrições racionais e impessoais, identificando meios para alcançar objetivos técnicos. Os mitos estão além da discricionariedade de um indivíduo ou de uma organização, funcionando como instâncias de legitimação, a despeito de avaliações sobre o seu impacto nos resultados do trabalho propriamente dito (BATITUCCI, 2019). Neste sentido, temos como uma das formas de surgimento de mitos institucionais:

A criação de mandatos legais, a regulação de práticas por intermédio de leis ou **regulamentos administrativos**, o estabelecimento de requisitos para a prática de profissões. Quanto maior a ordem legal-racional, maior a extensão em que regras e procedimentos racionalizados se transformam em exigências institucionais. No caso dos policiais, cuja profissão é intensamente regulada, surgem mitos relacionados à formação profissional (MEYER e ROWAN apud MEDEIROS, 2004, p. 274, grifo nosso).

Portanto, os objetivos da pesquisa consistiram em examinar um desses regulamentos administrativos, especificamente a Resolução nº 007/2013-GCG, de 23 de maio de 2013, que oficiou a reestruturação organizacional da Atividade de Inteligência na PMPB com a criação do SIPOM e avaliar a visão dos policiais militares em relação a tais mudanças. Este estudo caracteriza-se metodologicamente como uma pesquisa quanti-qualitativa baseada em uma pesquisa de campo com objetivos descritivo e exploratório, visto que, a pesquisa de campo consiste em descrever características de determinada população ou fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza (VERGARA, 1998). Gil (2010) corrobora trazendo que as pesquisas exploratórias proporcionam maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses.

Para a análise dos dados, com base na perspectiva quanti-qualitativa, temos inicialmente que a vertente qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, primando pela qualidade da informação e seus relacionamentos perante conceitos, princípios e diretrizes (MINAYO, 2001). No aspecto quantitativo, esclarece Fonseca (2002, p. 20):

Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.

Os instrumentos utilizados para coleta de dados foram a revisão de literatura em livros, artigos em repositórios digitais e na legislação vigente referente à Atividade de Inteligência em Segurança Pública, e a aplicação de questionário com perguntas abertas e fechadas. A pesquisa de campo foi realizada no mês de abril de 2020 através da aplicação de questionário eletrônico da plataforma Google em que foram obtidas respostas de 110 (cento e dez) policiais militares entre oficiais e praças.¹⁸

¹⁸ Nas instituições militares brasileiras, o círculo dos oficiais corresponde aos postos de Coronel, Tenente-Coronel, Major, Capitão e Tenentes. Já as praças correspondem às graduações de Subtenente, Sargentos, Cabo e Soldado. Com

Em seguida, foram selecionados, codificados e tabulados de acordo com as seguintes categorias: 1ª Categoria: **Perfil Profissional**; 2ª Categoria: **Inter-relação¹⁹ Inteligência x Ostensivo²⁰**; 3ª Categoria: **Visão do Ostensivo para com a nova estrutura organizacional da Atividade de Inteligência**. Para tabulação e confecção dos gráficos foi utilizado o software Excel, facilitando a visualização e compreensão dos dados.

A primeira categoria **Perfil Profissional** teve o objetivo de apontar as características do policial militar que responderam voluntariamente ao questionário em relação ao seu posto ou graduação, tempo de serviço ativo, local de trabalho e tempo de serviço operacional.²¹ O universo da pesquisa foi delimitado para com os oficiais comandantes de Unidades e Subunidades²² e o efetivo das tropas especializadas²³, pois são elas que atendem a grande maioria das demandas originadas pela Atividade de Inteligência na PMPB. Isso se explica pela facilidade de entender o processo de encaminhamentos das necessidades operativas da Inteligência por fazer parte atualmente do efetivo lotado na COInt. De acordo com os quesitos apresentados nessa categoria, contabilizou-se que 27% foram oficiais e 73% foram praças quem responderam, ou seja, compatível com a proporção do efetivo total do universo pesquisado. Em relação ao local de trabalho temos que 28,7% foram do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), 25,9% da Força Tática (FT), 23,1% do Batalhão de Policiamento Ambiental (BPAmb), 12% do Batalhão Especializado de Policiamento com Motocicletas (BEPMotos), 6,5% da Companhia Especializada de Apoio ao Turista (CEATur) e 3,8% do Grupamento Especializado de Operações em Área de Caatinga (GEOsAC), proporcionalidade também aceitável pelos efetivos de cada OM. Já as variáveis em relação ao tempo de serviço ativo e na operacionalidade podem ser demonstradas com os seguintes gráficos:

previsão legal no Estatuto dos Militares (Lei 6.880/80) e no Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Paraíba (Lei Estadual 3.909/77).

¹⁹ Termo utilizado para a ideia de relação profissional mútua (vice-versa) entre Inteligência e Ostensivo.

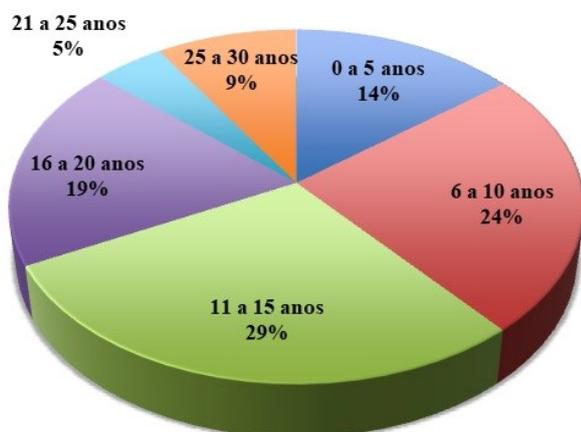
²⁰ Ostensivo neste trabalho refere-se aos policiais militares empregados na atividade-fim, ou seja, no policiamento nas ruas.

²¹ Serviço operacional refere-se ao executado pelo policiamento ostensivo na atividade-fim, de forma preventiva ou repressiva.

²² Unidade refere-se a OM a nível de Batalhão e Subunidade a OM a nível de Companhia, sendo seus comandantes assessorados diretamente pela Atividade de Inteligência.

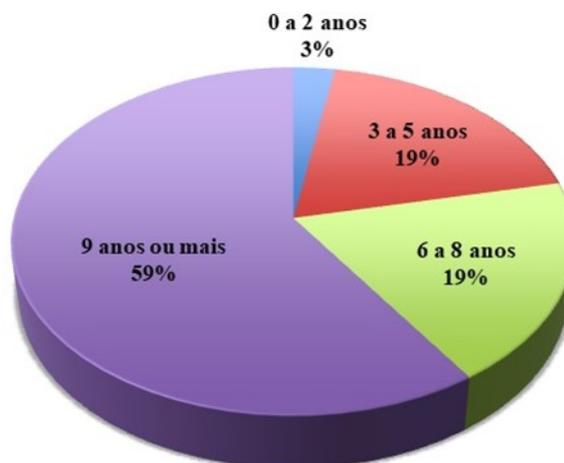
²³ Tropas especializadas entendem-se aquelas que exigem uma especialização (curso/estágio) como forma de ingresso. (Batalhão de Operações Especiais (BOPE), Batalhão de Policiamento Ambiental (BPAmb), Batalhão Especializado de Policiamento com Motocicletas (BEPMotos), Grupamento Especializado de Operações em Área de Caatinga (GEOsAC), Companhia Especializada de Apoio ao Turista (CEATur), Força Tática (FT).

Figura 1 – Gráfico relativo ao tempo de serviço ativo.



Fonte: Dados primários (2020).

Figura 2 – Gráfico relativo ao tempo de serviço operacional.

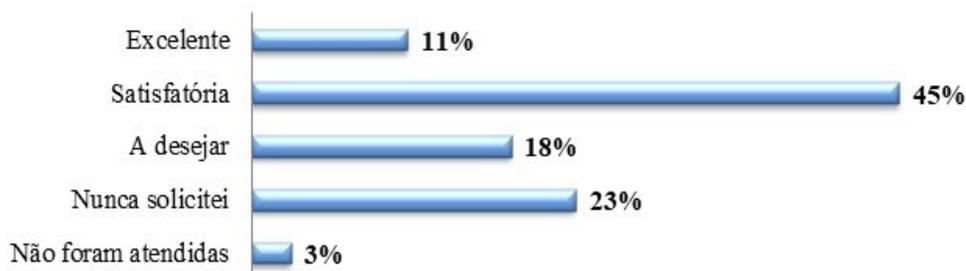


Fonte: Dados primários (2020).

Os gráficos acima expostos mostram que em torno de 96% dos militares participantes tem mais de 6 anos de serviço ativo, ou seja, acompanharam a publicação da Resolução nº 007/13-QCG que instituiu o SIPOM. Essa informação demonstra sua visão de como era o trabalho desenvolvido pela “antiga P2” e como está sendo realizado após a reestruturação organizacional da Atividade de Inteligência. Vale salientar também que 78% dos militares gozam de 6 anos ou mais de serviço operacional tendo, com isto, uma gama de experiências na atividade-fim.

Para a segunda categoria **Inter-relação Inteligência x Ostensivo** o objetivo focado foi avaliar como interagem atualmente as relações profissionais entre o efetivo da COInt e seus principais “clientes”, comandantes e tropas especializadas, pois entendemos que a partir do panorama destes vínculos de trabalho é que se constroem bases para dá suporte ao desenvolvimento de um trabalho profícuo. Por este prisma, apresentamos o gráfico abaixo:

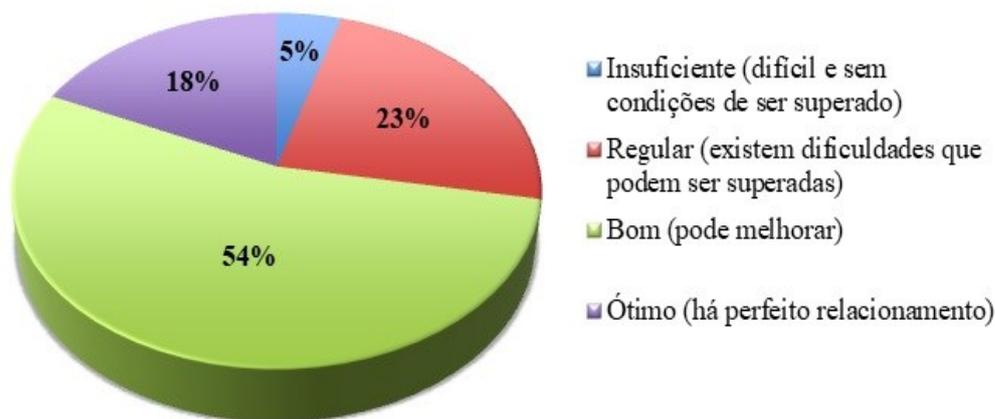
Figura 3 – Gráfico relativo à forma que as demandas solicitadas à COInt foram atendidas.



Pode-se constatar que 56% das necessidades que o efetivo ostensivo demandou para a Inteligência foram atendidas de forma excelente ou satisfatória, onde se pode traduzir em grau de eficiência. Para 18% as demandas foram atendidas, mas poderia melhorar em algo, ou seja, ficou a desejar. Apenas 3% relataram que não obtiveram êxito em terem suas demandas atendidas, outros 23% nunca haviam solicitado qualquer demanda à COInt. Se o conhecimento profissional não é percebido como um valor substantivo, a legitimidade advinda da profissionalização como dimensão de reconhecimento simbólico e social tende a não se

constituir como um elemento de grande relevância (BATITUCCI, 2019). Vejamos o gráfico seguinte:

Figura 4 – Gráfico relativo ao relacionamento profissional da Inteligência para com o efetivo ostensivo.



Expressa-se nos dados coletados que 72% do efetivo ostensivo avalia que a relação profissional com a Inteligência seja de forma ótima ou boa, demonstrando alto entrosamento e afinidades. 23% demonstram que algumas dificuldades podem ser superadas para se chegar ao ideal. Apenas a minoria de 5% entende como insuficiente, de forma inviabilizada, a relação profissional da Inteligência com o Ostensivo. Esses dados demonstram, de certa forma, que o grau de profissionalização de uma ocupação qualquer pode ser medido pelo grau de sucesso na demanda pela posse de uma competência técnica exclusiva e pelo grau de aderência do praticante a um ideal de serviço e às suas normas de conduta profissional (WILENSKY apud BATITUCCI, 2019). De forma mais clara, estamos dizendo que o aumento do nível de profissionalização dos PMs envolvidos com o trabalho de inteligência possibilitou uma maior aproximação e confiança com os outros policiais que utilizarão as informações levantadas no trabalho nas ruas.

A terceira e última categoria analisada **Visão do Ostensivo para com a nova estrutura organizacional da Atividade de Inteligência** obteve os dados através de perguntas abertas nas quais os militares expuseram de forma livre suas percepções em relação às variáveis apresentadas, sendo elas: Confiabilidade (108 respostas), Profissionalismo (105 respostas), Disciplina (107 respostas) e Eficiência (106 respostas). De acordo com a visão de cada um, foi provocada uma comparação de como eles atribuíam a desenvoltura de cada variável no período da “antiga P2” e de como a avaliam atualmente após a reestruturação organizacional com a implantação da COInt. Classificando as respostas de cada variável em termos de positivas, neutras e negativas, obtivemos que 75% consignaram como positivas as mudanças em relação à Confiabilidade²⁴:

- “A partir do momento em que a Unidade de Inteligência se especializou e adotou padrões técnicos de trabalho a confiança se elevou bastante” (Sargento PMPB).
- “O modelo atual inspira bem mais confiança, pela profissionalização do efetivo e padronização dos procedimentos” (Capitão PMPB).

²⁴ Todas as respostas foram transcritas de maneira fiel, inclusive, com eventuais erros gramaticais.

- “Em relação a unidade que trabalho, os policiais tem uma ótima confiabilidade perante a tropa” (Cabo PMPB).

A legitimação consiste em um processo de explicar e justificar a ordem institucional, prescrevendo validade cognitiva aos seus significados objetivados, dando origem ao universo simbólico. Isto porque no processo de legitimação se produzem novos significados (mitos) atribuídos aos processos institucionais (BERGER e LUCKMANN apud FLEURY, 1987). Dessa forma, o processo de distribuição e compartilhamento de novas crenças, nem sempre alcança todos os envolvidos. Sendo mostrada na pesquisa que a percepção de neutralidade, ou seja, nem melhorou, nem piorou ou não sabiam opinar, foram constatadas em 20% das respostas. Tendo os militares uma percepção negativa em apenas 5% das respostas:

- “A confiança tem que ser recíproca em operação conjunta. Infelizmente não acontece em relação a alguns integrantes da Coint” (Capitão PMPB).
- “Não dá pra confiar 100%” (Cabo PMPB).

Em relação à variável Profissionalismo também foram consignadas na grande maioria das respostas, em torno de 80%, referências positivas para as mudanças adotadas, 18% apresentaram neutralidade em relação à reestruturação organizacional, tendo a menor parte das respostas, 2%, apresentado percepções negativas:

- “Hoje se percebe que existe uma organização e uma liderança mais ativa e comprometida pra resolver a demanda” (Cabo PMPB).
- “Melhorou bastante principalmente na relação interpessoal com o efetivo do policiamento ordinário, bem como na sistemática de coleta de dados e execução do serviço de forma integrada” (Tenente PMPB).
- “A nova estrutura se apresenta como um modelo mais adequado de inteligência, vez que no modelo antigo os dados eram captados de maneira mais semelhante a atividade de agentes de investigação da polícia civil. Enquanto o atual parece trabalhar e processar melhor dados de inteligência, munindo as tropas ostensivas das informações necessárias ao combate ao crime” (Cabo PMPB).

Silva (2019, p. 230) no traz que “a partir da década de 2010, a Polícia Militar da Paraíba passou a investir na reestruturação do discurso institucional, tentando superar o estereótipo de polícia opressora, autoritária ou violenta para alavancar a ideia de ‘polícia cidadã’”, no que de certa forma, pode retratar o que foi colhido no quesito da variável Disciplina²⁵, onde as respostas apontaram novamente para melhorias em relação à “antiga P2”, no que concernem 77% do teor elencado nas respostas. De forma neutra, 23% das consignações foram apresentadas. E nenhuma ponderação negativa foi atribuída a esta variável no rol das respostas:

- “A nova estrutura requer do profissional de inteligência mais disciplina e responsabilidade das suas ações” (Tenente PMPB).
- “Melhorou bastante”. (Sargento PMPB).

²⁵ “Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das Leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo policial-militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-o pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e cada um dos componentes desse organismo” (PARAÍBA, 1977, p. 4).

- “Observo maior respeito as questões legais e morais!” (Tenente PMPB).
- “com certeza agora conta com pessoas mais disciplinadas”. (Sargento PMPB).
- “Em termos gerais nota 10 pois acredito q um militar indisciplinado jamais estaria na unidade” (Soldado PMPB).

Finalizando esta categoria, temos a análise da variável Eficiência. Comparando com as variáveis anteriores, foi a que menos registrou apontamentos positivos e obteve um aumento dos registros negativos em relação às mudanças adotadas após publicação da Resolução nº 007/13-QCG, onde a Atividade de Inteligência deixou de ser a “antiga P2” e transformou-se na atual COInt. Mesmo assim, as respostas foram registradas com 68% de percepções positivas, 25% de forma neutra e 7 % com apontamentos negativos em relação a esta variável:

- “O material de inteligência produzido na formatação anterior era mais restrito a agentes específicos da inteligência e chegava com menos frequência aos policiais ostensivos. As ações pareciam muita mais focadas em dar cumprimento a mandados de prisão e se mostrava eficiente nessa tarefa, mas não era eficiente em munir os comando e tropas dos batalhões em informações que facilitassem o planejamento e execução das ações de prevenção e combate a criminalidade. Por sua vez o modelo atual parece suprir a deficiência que o modelo anterior apresentava”. (Cabo PMPB).
- “Cada vez mais temos vistos grandes resultados, apreensões de grandes grupos criminosos, e uma relação mais próxima com a tropa”. (Soldado PMPB).
- “Com a capacitação na Coint, observo ações integradas com melhores resultados, o conhecimento produzido chega com maior rapidez e qualidade aos gestores de área!”. (Tenente PMPB).

Analisando esta categoria de forma geral, ou seja, agrupando todas as respostas para as variáveis trabalhadas, temos que se consolida o argumento de redefinição de mitos institucionais a partir do processo ensinado por DiMaggio e Powell (1991) de isomorfismo normativo, como fator-chave à profissionalização. Vejamos o gráfico a seguir:

Figura 4 – Gráfico relativo à análise das variáveis (Confiabilidade, Profissionalismo, Disciplina e Eficiência) na categoria **Visão do Ostensivo para com a nova estrutura organizacional da Atividade de Inteligência**.



Fonte: Dados primários (2020).

CONCLUSÕES

Com o estabelecimento do SIPOM, através da Resolução nº 007/2013-GCG de 23 de maio de 2013, a Atividade de Inteligência da PMPB conquistou avanços institucionais no processo de consolidação das diretrizes emanadas pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, uma vez que, deixando de trabalhar de forma empírica e intuitiva como praticado na “antiga P2”, passou a fundamentar-se nos conceitos técnico-científicos da produção de conhecimento ensinados na doutrina em tela. Além do mais, essa reestruturação organizacional possibilitou a modificação de estruturas formais, fortalecendo a legitimidade da instituição perante seu campo de atuação.

Ao analisar as providências administrativas adotadas pela PMPB no que concerne à profissionalização de seus agentes de inteligência lotados na COInt, resta comprovado que este fator-chave contribuiu de forma substancial para as mudanças de mitos institucionais através do processo de isomorfismo normativo, pois diante dos resultados obtidos, conclui-se que a investigação comprovou, ao avaliar a visão do efetivo policial militar, uma mudança na percepção de trabalho dos agentes.

Claramente os resultados da pesquisa confirmaram a hipótese sugerida, a partir da qual o processo de isomorfismo institucional, principalmente o normativo, contribuiu para tais mudanças. Em todas as variáveis investigadas no que se refere à visão do Ostensivo para reestruturação da Atividade de Inteligência, sendo elas: Confiabilidade, Profissionalismo, Disciplina e Eficiência, obtiveram a grande maioria de percepções positivas para tais mudanças.

Enfim, a partir das noções de estruturas formais, mitos institucionais, campos organizacionais, isomorfismo institucional, podemos concluir que a Atividade de Inteligência segue seu amadurecimento nas instituições de Segurança Pública, como aqui exemplificado nas Polícias Militares, em particular na Paraíba como objeto de estudo da pesquisa, onde de forma paulatina e gradual foram conquistadas mudanças, por que não dizer, melhorias.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Lilian Bambirra de *et al.* O Isomorfismo entre Executivos nas Maiores Empresas Brasileiras. Gerais: **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 3, p. 95-107, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/53/eor1846.pdf>.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Gerencialismo, Estamentalização e Busca por Legitimidade: O campo policial militar no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n.101, p. 1 a 19, 2019. Disponível em : <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092019000300507&script=sci_arttext>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP)**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

_____. Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e dá outras providências. Brasília, 1999.

BUNYAN, Tony. **The History and Practice of Political Police in Britain**. Pennsylvania: Quartet Books. 1977.

CAVALCANTE, Ricardo Moura Braga. Polícia Civil e Serviço Reservado da PM: Campo de Tensões. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**. v. 16, n. 3, p. 85-105, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34472>>.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **A Polícia Militar e seus Dilemas Identitários**. Brasília. [200-]. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/_arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYVJ.pdf>.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 482-490.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woodrow. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. Toronto. 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/viewFile/37123/35894>>.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Estórias, mitos, heróis: cultura organizacional e relações do trabalho. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 7-18, dez. 1987. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901987000400003&lng=pt&nrm=iso>.

FRANÇA, Fábio Gomes de. O ‘espadim’ e o ‘azulão’: A “invenção das tradições” na Academia de Polícia Militar na Paraíba. In: FRANÇA, Fábio Gomes de; SILVA, José Ronildo Souza da (Orgs.). **A Polícia Militar na Paraíba: da história de criação aos dilemas profissionais**. João Pessoa: Editora Ideia, 2019. p. 69-105.

FREITAS, Sidnei Paiva de. **Legitimidade e Operacionalização da Atividade de Inteligência Integrada: Análise do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado da Paraíba - Lei nº 10.338/2014**. 2014. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Centro de Educação da Polícia Militar do Estado da Paraíba, João Pessoa, 2014.

Gill, Peter. **Rounding Up the Usual Suspects? Developments in Contemporary Law Enforcement Intelligence**. Michigan: Ashgate, 2000.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 1 Ed. Niterói: Impetus, 2009.

KRAEMER, Rodrigo. Incompreensão do Conceito de Inteligência na Segurança Pública. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: ABIN, n. 10, dezembro 2015. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI10-Artigo6-INCOMPREENS%C3%83O-DO-CONCEITO-DE-INTELIG%C3%84NCIA-NA-SEGURAN%C3%87A-P%C3%9ABLICA.pdf>>.

LOFTUS, Bethan. From a Visible Spectacle to an Invisible Presence: The Working Culture of Covert Policing. **The British Journal of Criminology**, v. 56, p. 629–645, jul. 2016. Disponível em: <<https://academic.oup.com/bjc/article/56/4/629/2747211>>.

MARX, Gary. **Undercover: Police Surveillance in America**. University of California Press. JSTOR, 1988. Disponível em: <www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1ppg2c>.

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v. 47, n. 2, p. 271-296, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582004000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**. v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977. Disponível em: <https://security.ufpb.br/gets/contents/documentos/meyer_rowan_teorja_institucional.pdf>.

MINGARDI, Guaracy. O trabalho da Inteligência no Controle do Crime Organizado. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300004>>.

_____. Inteligência Policial e Crime Organizado. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (Orgs.). **Segurança Pública e Violência: o estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Editora Contexto, 2008. p. 41-51.

MORAES, Luiz Sávio Marins de.; *et al.* **Inteligência Policial**. [21--]. Disponível em: <<http://www.tok2.com/home/gr2008feira/arquivos/Intelig%EAncia/Apostila%20Intelig%EAncia.pdf>>

NAGEM, Ronaldo Luiz *et al.* Analogias e metáforas no cotidiano do professor. **Reunião Anual da ANPED**, 26, 5-8, 2003. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/354322668/Texto-1-Analogias-e-Metaforas-No-Cotidiano-de-Professor>>.

NETTO, Roberto Magno Reis *et al.* **Atividade de Inteligência e Segurança Pública: O Brasil e as Trincheiras do Século XXI**. Ananindeua: Edições dos autores, 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/37313695/ATIVIDADE_DE_INTELIG%C3%8ANCIA_E_SEGURAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA_O_Brasil_e_as_Trincheiras_do_S%C3%A9culo_XXI>.

PARAIBA. Decreto nº 35.224 de 29 de julho de 2014. Regulamenta a Lei n.º 10.338, de 03 de julho de 2014, que criou o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social da Paraíba – SEINSDS, e dá outras providências. Paraíba, 2014.

_____. Lei nº 3.909 de 14 de julho de 1977. Dispõe Sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Estado da Paraíba e dá outras providências. Paraíba, 1977.

_____. Lei Complementar nº 87 de 02 de dezembro de 2008. Dispõe Sobre a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar do Estado da Paraíba e Determina outras Providências. Paraíba, 2008.

_____. Lei nº 10.338, de 02 de julho de 2014. Cria o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado da Paraíba e dá outras providências. Paraíba, 2014.

_____. Resolução nº 007/2013-GCG, de 23 de maio de 2013. Estabelece a criação, organização e funcionamento do Subsistema de Inteligência da Polícia Militar (SIPOM). Paraíba, 2013.

SILVA, Allan Jones Andreza. Educação policial militar na Paraíba: dilemas para a construção de uma segurança cidadã. In: FRANÇA, Fábio Gomes de; SILVA, José Ronildo Souza da (Orgs.). **A Polícia Militar na Paraíba: da história de criação aos dilemas profissionais**. João Pessoa: Editora Ideia, 2019. p. 217-241.

SIMS, Jenifer. “What is Intelligence? Information for Decision Makers”. In: GODSON, Roy (ed.). **U.S. Intelligence at the crossroads**. Agendas for reform. New York: 1995. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/pae/republica/bibliografia/capitulo1.pdf>>.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA INTEGRADA: LEGITIMIDADE E OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI Nº 10.338/2014

*Sidnei Paiva de Freitas
Fernanda Mendes Cabral*

A atividade de inteligência de Segurança Pública no Brasil passa por um processo de estruturação, influenciada pela sistematização das instituições de inteligência de segurança nacional promovida pela criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), instituído pela Lei nº 9.883/1999, que teve a missão de legitimar e operacionalizar o planejamento e execução das atividades de inteligência do país.

No entanto, o uso do serviço de inteligência nem sempre teve a intenção de democratizar a informação garantindo uma gestão compartilhada, pelo contrário, durante muito tempo eram utilizados como serviço de espionagem e controle social que buscavam servir inicialmente ao governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e posteriormente aos comandos do Regime Militar (1964-1985), como forma de controle ideológico e dominação sociopolítica da população, monopolizando os serviços e o acesso à informação.

Essa comparação entre as intenções do uso das informações aponta para as consequências de uma sociedade multifacetada que se encontra permanentemente em mudança, principalmente no campo das tecnologias da informação e comunicação, onde o compartilhamento do conhecimento adquiriu proporções inimagináveis. Consequentemente, ampliaram-se as formas de poder e dominação e, logo, o controle da informação passou a ser primordial para manter a ordem e a defesa do estado democrático.

Atualmente, influenciados pela sistematização dos serviços de inteligência de segurança nacional promovida pela criação do SISBIN, que legitima e operacionaliza o planejamento e a execução das atividades de inteligência no país, os Estados passaram a adotar como modelo o processo sistêmico integrativo do SISBIN, implementado pela Lei 9.883/99, com o Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. Em seguida, cria-se o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISB, com a incumbência de suprir o órgão central e coordenar e integrar as atividades de inteligência de Segurança Pública dos Estados, fomentando políticas de informações compartilhadas.

Na Paraíba, a implementação organizacional de inteligência procura se consolidar mediante um sistema estruturado com vinculações técnicas entre seus subsistemas integrados, regulamentados por regras de cooperação e comunicação, as quais ensejam a operacionalização e compartilhamento dos dados necessários. Neste contexto, surge o ciclo de geração de informação aplicada ao processo decisório, onde a dinâmica da atividade de inteligência utilizada pelo Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado da Paraíba, normatizada pela Lei nº 10.338/2014 e regulamentada pelo Decreto nº 35.224, de 29

de julho de 2014, contempla em seu bojo o avanço na sistematização, estruturação, normatização e coordenação do exercício da atividade de inteligência no Estado.

Porém, partindo da hipótese de que o texto normativo apresenta fragmentos que merecem ser amplamente discutidos no tocante à questão subordinativa e obrigacional das instituições relacionadas à Coordenação Integrada de Inteligência de Segurança Pública - CIIDS, a prerrogativa da chefia prejudica o fluxo de compartilhamento de informações e de relatórios de inteligência na interface com os Subsistemas.¹ Daí a necessidade de uma doutrina específica (padronização) e da criação de um Conselho Gestor, responsável pela composição e promoção da interface entre os subsistemas.

Nesta perspectiva, foram selecionadas como questões norteadoras para a pesquisa as seguintes indagações: com a institucionalização da Lei nº 10.338/2014, será possível organizar e controlar a estrutura da atividade de inteligência na Paraíba? No tocante à interface entre os Subsistemas, há sistema integrado de dados e padronização de documentos? Como se dá o fluxo de compartilhamento de informações e de relatórios de inteligência? Neste contexto, que implicações organizativas e deliberativas têm se constituído na relação entre os subsistemas e as demais instâncias?

Diante do exposto, esta pesquisa discute a análise normativa e operacional da atividade de Inteligência Integrada a partir da institucionalização da Lei nº 10.338/2014, que criou o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado. Para tanto, o texto apresenta a estrutura atual da atividade de inteligência na Paraíba e suas especificidades relacionadas à legalidade da imputação de obrigações atribuídas aos órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta estadual. Em seguida, por meio da análise dos dados coletados, ressalta a necessidade da criação de um Conselho Gestor responsável pela composição e promoção da interface entre os subsistemas, mediante canal técnico, processos sistêmicos e padronização da doutrina de inteligência estadual e apresenta a necessidade da regulamentação normativa da atividade de inteligência no Estado da Paraíba.

Portanto, defende-se a necessidade de rever a estrutura legislativa e operacional da atividade de inteligência integrada da Paraíba no sentido de repensar e refazer o texto da lei, suprimindo as questões obrigacionais e subordinativas não pertinentes com a essência da atividade de inteligência², mas construir uma norma que fortaleça a cooperação, parceria e autonomia das instituições fomentando a dinamização democrática dos dados. Observa-se que a essência da atividade de inteligência, teoricamente, é cooperativa e colegiada, não há espaço para obrigações. Seu enfoque está na integração dos dados, voltada para uma ampla rede de inteligência, e tem sua coalizão de informações formalizada mediante parcerias e convênios de cooperação técnica.

SISTEMA ESTADUAL DE INTELIGÊNCIA DA PARAÍBA E SUAS ESPECIFICIDADES

Anteriormente ao advento da Lei nº 10.338, que instituiu o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social, o cenário de inteligência no Estado apresentava instituições de Segurança Pública agindo isoladamente, com autonomia administrativa e absoluta independência de suas ações secretas. O intercâmbio de informações era restrito a

¹ São subsistemas do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública e Defesa Social da Paraíba: o SIPOC – Subsistema de Inteligência da Polícia Civil, SIPOM – Subsistema de Inteligência da Polícia Militar, SISPRI – Subsistema de inteligência do Sistema Prisional, SICOB – Subsistema de Inteligência do Corpo de Bombeiros Militar e o SICAMIL – Subsistema de Inteligência da Casa Militar.

² Essência da atividade de inteligência, permeada de atividades humanas e de características próprias.

pequenos casos ou quando determinado delito era mais contundente e causava comoção social impelia o aparelho de segurança a uma ação concreta e conjunta. A atividade de inteligência era exercida de acordo com a necessidade e competência de cada órgão, não apresentava documentos que identificassem o direcionamento para processos internos de obtenção dos dados e análise e difusão dos resultados, pois havia limitada produção de Relatórios de Inteligência.³ Nas operações sigilosas, ainda é comum os chefes dos subsistemas não produzirem as “ordens de busca”, documento interno produzido pelo setor de análise e emitido às equipes de operações de inteligência. Muitas dessas ordens eram verbais, e por não haver o registro ocorriam desdobramentos para outras missões não oficiais, ensejando a clandestinidade.

Gonçalves (2010), ao tratar da atividade de inteligência, assinala que por ser estatal esta atividade é suscetível de controle aos órgãos e às ações de seus agentes. Desta forma, mantém-se a legitimidade e os bons resultados, ou seja, “nenhuma atividade estatal pode fugir do controle público tendente a garantir que seja efetuada com legitimidade, por um lado e com economia, eficiência e eficácia, por outro” (UGARTE apud GONÇALVES, 2010, p. 46). No campo doutrinário, o ciclo de produção de conhecimento adotado pelo Estado da Paraíba obedece às diretrizes da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública normatizada pela Portaria nº 22, de 22 de julho de 2009 (DOU de 23/07/09), elaborada nos moldes da doutrina clássica da ABIN, não contemplando a inteligência voltada para a Segurança Pública. Wendt (2010) assinala que o processo de conhecimento da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) é similar ao da doutrina clássica de inteligência e que poderia ter focado a produção de conhecimento em nível tático, a exemplo da Polícia Federal que adotou o caderno de Inteligência abrangendo a execução da tarefa de investigação mais centrada em processos e métodos técnicos e eficazes. As diretrizes são norteadas pela Inteligência Estratégica, portanto, não alcançavam os profissionais de Inteligência de Segurança, faltava-lhes a adequação para a inteligência de Segurança Pública que exige destes profissionais um assessoramento constante e uma análise mais qualificada e dinâmica do ambiente criminal.

No tocante à integração dos subsistemas, as cooperações técnicas e a comunicação institucional são ainda informais, não motivam o compartilhamento dos dados necessários. A interface é comprometida pela pouca confecção de “pedido de busca”, documento utilizado para solicitar informação entre os subsistemas e subsidiar o relatório de quem solicita. Portanto, importante no processo de comunicação é também relatar que documentos deste tipo têm prazo oportuno e, muitas vezes não são atendidos no prazo ideal, conseqüentemente, perdem a eficácia. Assim, a análise do cenário estadual se dá numa visão ‘*lato sensu*’ das organizações de inteligência, sem, contudo, individualizar cada subsistema, devido à investigação nortear interesses comuns.

A norma legal apresenta avanços e acertos referentes à implantação de um sistema estadual integrado, organizado por fluxo de informações, contudo há a necessidade de adotar um sistema unificado de dados, aos moldes da Rede Nacional de Inteligência de Segurança Pública (RENISP/SINESP-SEGURO)⁴, plataforma de comunicação criptografada disponibilizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Esta ferramenta permite a convergência e análise dos dados incompletos, dando suporte à dinâmica do

³ Relatório de Inteligência é o documento externo, padronizado, no qual o analista transmite conhecimento para usuários ou outras AI dentro ou fora do sistema de ISP (DNISP, 2009).

⁴ Art. 1º § 3º inc. II, Art. 2º § 1º, 2º e 3º e Art. 3º da Resolução nº 01 de 15 de julho de 2009. Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, e dá outras providências.

diálogo entre os subsistemas em reuniões periódicas para tratar de assuntos comuns a todos, inclusive, no tocante a credenciamento, desligamento e condutas vedadas de agentes.

É importante destacar o aspecto cooperativo e colegiado entre os subsistemas, uma vez que se observa o caráter subordinativo destes à Coordenação Integrada de Inteligência de Segurança Pública e Defesa Social, bem como o compartilhamento de todos os dados com este órgão, sob pena de responsabilidade disciplinar imputado pelo Art. 1º, § 2º da Lei de Inteligência da Paraíba. Analisando outro sistema, o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública de Minas Gerais, no que diz o Art. 1º, § 1º do Decreto n.º 46.096 de 30 de novembro de 2012,

§ 1º O SEISP-MG é um sistema cooperativo e colegiado, composto pelos órgãos de que trata o Art. 3º, sem relação de subordinação entre eles, voltado para o exercício permanente e sistemático de ações especializadas na produção e salvaguarda de informações e conhecimentos necessários para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza ou relativos a outros temas de interesse da segurança da sociedade e do Estado (MINAS GERAIS, 2012, p. 01).

Vale salientar que, o legislador mineiro vislumbrou que as instituições de inteligência pela sua estrutura e especificidade analítica, e por algumas pertencerem a outras secretarias, inclusive podendo ser convidadas a compor o SEISP-MG, não caberia a subordinação entre elas, observado o Art. 9º do Decreto n.º 46.096, de 30 de novembro de 2012. A participação de outros órgãos na composição do SEISP-MG, nos termos do Art. 141 da Lei Delegada n.º 180, de 2011, deverá ser aprovada pelo Colegiado de Integração do Sistema de Defesa Social, mediante proposta do Conselho Gestor do SEISP-MG.

Este artigo da Lei mineira corrobora com o Art. 4º, § 3º da lei de Inteligência paraibana, que prevê a participação de outras instituições no Gabinete de Gestão Integrado de Inteligência, portanto, no âmbito da comunidade de inteligência. É no mínimo inadequado manter esta forma de subordinação administrativa, contudo, estabelecer uma política madura de composição nas reuniões e encontros poderá alavancar os processos de interesse.

O modelo de coordenação do Sistema Estadual de Inteligência prevê a escolha da chefia do CIIDS à exclusividade do Delegado de Polícia Civil. Tal imposição cria conflitos com os demais subsistemas, gerando entraves e até a não aceitação tácita dos subsistemas, influenciando na gestão proposta pela Lei, cabendo, portanto, uma discussão mais ampla sobre a exclusividade desta chefia.

A proposta do trabalho para os órgãos deliberativos do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social é desburocratizar, fundir uma única estrutura viável, operacional e exequível, como ressalta Batista Junior (2004, p. 70) ao fazer a seguinte crítica:

Entretanto, o modelo burocrático assim estruturado revelou, no mundo atual, uma série de disfunções, tais como o excesso de formalismo; a sacralização das regras e procedimentos, perdendo-se, até, por parte dos agentes, a capacidade de compreender o seu significado e finalidade; a exibição de sinais de autoridade; dificuldades de atendimento das necessidades da coletividade; despersonalização do relacionamento; a ausência de comunicação com o exterior, afastando a participação dos administrados e a recolha de informações; a multiplicação de escalões burocráticos.

Segundo Batista Júnior (2004), o modelo burocrático utilizado no estado liberal, com o avanço do estado social em que o Estado amplia seu papel e potencial de intervenção no domínio econômico e social, começou a ruir. Portanto, importante condensar essas estruturas em único órgão deliberativo, o Conselho Gestor, com vinculação ao Conselho

Estadual de Segurança da Paraíba, recebendo deste as políticas e diretrizes gerais no campo da inteligência estadual.

LEGITIMIDADE E OPERACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA INTEGRADA NA POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA

Sedimentado sob a Lei nº 10.338, o Estado da Paraíba procura organizar e legitimar o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social, estabelecendo a coordenação e o controle das atividades de inteligência, na tentativa de padronizar os processos internos e as diretrizes operacionais dos subsistemas. O mote é aprimorar o intercâmbio de dados, ampliar a capacidade de informações e estabelecer um sincronismo sistêmico na direção do assessoramento das resoluções dos problemas criminais de Segurança Pública e unificar procedimentos para aumentar o campo de informações no Estado.

Ao analisar o desenho do SEINSDS-PB, percebe-se que cada subsistema tem um rico e complexo fluxo de informações que são tratadas em suas especificidades e contextos dinâmicos construídos a partir das funções sociais peculiares de cada subsistema, isso significa dizer que, considerando a criação de formas institucionais que buscam resultados num contexto colaborativo, torna-se necessário a adaptação e o respeito às culturas e particularidades de cada subsistema. Dessa forma, agrupá-los em um sistema legalmente constituído sob uma coordenação impositiva não significa dizer que se alcançou a legitimidade, para isso, o primeiro dos desafios é a institucionalização e funcionalidade do sistema, o outro é a obtenção dos resultados efetivos. Legitimar não é simplesmente legalizar, o sistema precisa estar respaldado no respeito aos direitos humanos fundamentais e apresentar resultados efetivos para que a sociedade acredite e confie no trabalho desenvolvido.

Estes entraves precisam ser ajustados a partir de uma ótica colegiada e cooperada para não incorreremos numa “frouxa articulação” entre os subsistemas, provocada pelos problemas sociais. Conforme afirma Saporì (2007, p. 58) “a noção de mitos institucionais remete-nos a valores, crenças e normas que estão institucionalizados na realidade social e que se impõem às organizações, exigindo delas conformidade a seus parâmetros”. Isso implica dizer que essas pressões sociais se institucionalizaram e pressionaram o Sistema Estadual de Inteligência, dessa forma, “o deslocamento entre os mitos institucionais inscritos na estrutura formal e as demandas das atividades práticas é que gera o fenômeno da frouxa articulação” (SAPORI, 2007, p. 59).

O fenômeno citado por Saporì (2007) indica que se os subsistemas não estiverem em consonância com o propósito da lei, pelas pressões sociais institucionalizadas, haverá um afastamento do significado da lei, haverá uma disjunção entre o que está formalmente prescrito e o que se faz na prática. Tem-se então uma passagem de operações sigilosas para clandestinas, em outras palavras, ocorrerá um afastamento dos subsistemas da lei para resolver os problemas sociais, retornando às antigas “práticas policiais veladas”, não mais condizentes com a atividade de inteligência atual.

Em busca de compreender este fenômeno acerca do trato de informações sigilosas de forma legal entre o Sistema e Subsistemas de inteligência no campo das instituições de Segurança Pública na Paraíba, realizamos a pesquisa entre os meses de setembro a novembro de 2014 no ambiente do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública e Defesa Social do Estado da Paraíba, de modo que foram aplicados 25 (vinte e cinco) questionários, distribuídos em grupos de 05 (cinco) integrantes para cada subsistema estadual. Para a análise qualitativa dividimos os resultados em cinco categorias: 1ª Categoria: **Legitimação do**

SEISDS/PB; 2ª Categoria: Estruturas Coordenativas; 3ª Categoria: Chefia da Coordenação Integrada de Inteligência de Segurança e Defesa Social (CIIDS); 4ª Categoria: Interface entre os subsistemas de inteligência da Paraíba; 5ª Categoria: Integração informacional e pressões sociais.

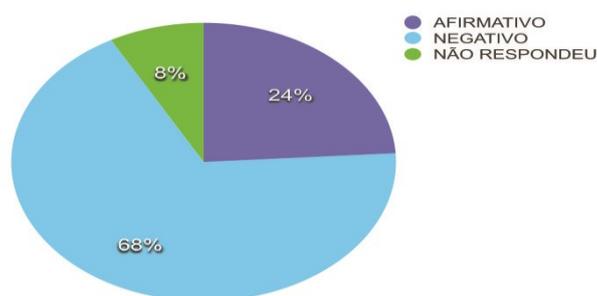
Na primeira categoria **Legitimação do SEISDS/PB** tivemos a pretensão de entender se a Lei nº 10.338/2014 que criou o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social da Paraíba ofereceu suporte efetivo aos servidores dos subsistemas na concretização do ideal de integração da atividade de inteligência. Para os agentes de inteligência, a integração é visível, 92% concordam que o SEISDS/PB possibilita maior integração da atividade de inteligência. Os agentes acreditam que a lei foi um avanço importante, que o Estado conseguirá organizar a atividade de inteligência. De acordo com Gonçalves (2013, p. 117), o SISBIN foi o principal motivador para essa integração favorecendo sobretudo a atividade de inteligência integrada com a finalidade precípua de assessoramento à Presidente da República. Notadamente, aspectos da Lei do SISBIN influenciaram na criação da Lei nº 10.338/2014, gerando essa perspectiva de integração, quando promove a sistematização a partir da organização e controle das ações de seus subsistemas.

A segunda categoria **Estruturas Coordenativas** teve o intuito de perceber se as estruturas dos subsistemas Conselho Estadual de Inteligência (CEI) e Gabinete de Gestão Integrada de Inteligência (GGII), apresentavam estruturas similares e quais ações estão sendo desenvolvidas para promover a integração destas instâncias.

Conforme Gráfico da Figura 1, 17% dos servidores não foram favoráveis à composição, por entender que cada estrutura tem função diferente, e ao tempo da Lei irá desempenhar seu papel. No entanto, 6% acreditam que reduzindo para uma única instância, Conselho Gestor, poderia ser mais viável e exequível para o início do processo organizatório.

Figura 1 - Gráfico comparativo da viabilidade da junção entre CEI e GGII em um Conselho Gestor.

AGENTES DE INTELIGÊNCIA	QUESTIONÁRIOS/RESPOSTAS
AFIRMATIVO	6
NEGATIVO	17
NÃO RESPONDEU	2



Fonte: Dados primários (2014).

A maioria dos agentes sinaliza para o entendimento que as funções do CEI e GGII apresentam instâncias distintas, como pode ser visto no seguinte relato:

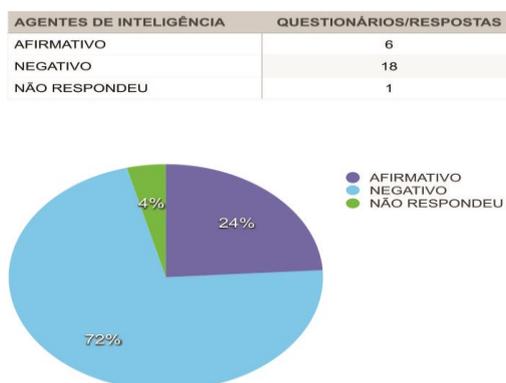
“Não acredito que o CEI e GGII tenham funções similares. O GGII tem a finalidade de coordenar a atividade de inteligência em sua execução, em nível operacional para o alcance do assessoramento tático, operacional e estratégico. Já o CEI tem a finalidade, ao

meu ver, de orientação e fiscalização externa da atividade de inteligência. Então não podemos juntar os dois por razões óbvias” (Policial Civil – SIPOC).

Porém, alguns servidores apresentaram argumentos favoráveis à junção e funcionalidade do Conselho Gestor, conforme a seguinte fala: “[...] Talvez a simplificação na criação de um conselho-gestor único diminuiria a burocracia, dando celeridade aos serviços” (Bombeiro – CBM/PB). Essa notória preocupação aponta para a necessidade de uma maior integração entre as duas instâncias num Conselho Gestor, através de reuniões sistemáticas e produtivas entre os subsistemas que resultassem na integração dos organismos de Inteligência.

A terceira categoria corresponde à Chefia da Coordenação Integrada de Inteligência de Segurança e Defesa Social (CIIDS). Buscou-se conhecer a opinião dos agentes a partir do que dispõe o artigo 3º, parágrafo 1º do Decreto nº 35.224/2014, que trata sobre a nomeação do cargo de chefia que só poderá ser ocupada por um Delegado de Polícia Civil, não sendo conferida essa prerrogativa aos chefes de outros subsistemas. Notadamente, 72% dos servidores não estão de acordo com o texto da Lei supracitada e sinalizaram para que todos os agentes credenciados possam ter a oportunidade de ocupar o cargo de chefe do CIIDS. Enquanto que para 24% houve uma justificativa no entendimento do que é prerrogativa do Delegado conforme previsto em Lei.

Figura 2 – Gráfico relativo à chefia da Coordenação Integrada de Inteligência de Segurança e Defesa Social (CIIDS).



Fonte: Dados primários (2014).

Os agentes dos diversos órgãos manifestaram que essa condição de chefe da coordenação deveria ser democratizada, ampliando a oportunidade a todos os servidores credenciados ao sistema:

“Com a integração todos devem ter a mesma competência para ocupação de um cargo de chefia” (Bombeiro militar – CBM/PB).

“A atividade de polícia judiciária não se confunde com atividade de inteligência. Portanto o cargo deveria ser eletivo entre os líderes das forças integradas” (Agente penitenciário – GISOP).

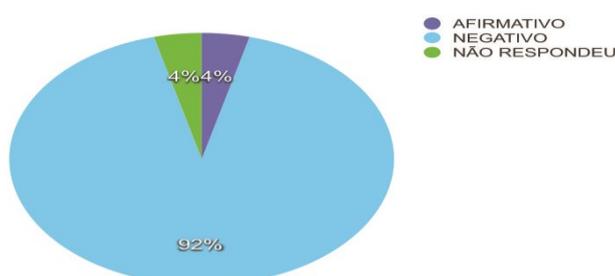
É importante destacar que os agentes de inteligência em seus relatos compreendem que a chefia poderia ser ocupada por qualquer servidor, desde que o mesmo esteja em plena condição para o exercício do cargo, sobretudo, credenciado no Sistema Estadual de Inteligência da Paraíba.

A quarta categoria, intitulada **Interface entre os subsistemas de inteligência da Paraíba** teve a intenção de investigar a interface entre os subsistemas no compartilhamento de

informações, ou seja, se a atividade de inteligência tem sido realizada de forma integrada. Sendo assim, 92% dos entrevistados afirmaram não haver ainda uma estrutura organizada, muito menos um relacionamento entre os subsistemas e que apenas 4% confirmaram haver interface, porém de forma parcial ou informal.

Figura 3 – Gráfico comparativo sobre a interface entre os subsistemas de inteligência da Paraíba.

AGENTES DE INTELIGÊNCIA	QUESTIONÁRIOS/RESPOSTAS
AFIRMATIVO	1
NEGATIVO	23
NÃO RESPONDEU	1



Fonte: Dados primários (2014).

Nas entrevistas ficou constatado que o sistema necessita de uma ampla organização, com promoção de políticas integrativas, a fim de que todos os subsistemas participem do processo de construção, saindo do isolamento doutrinário a que se propunha anteriormente. Segundo Paula et al. (2012, p. 126):

A conjuntura das atividades de inteligência, o conhecimento e sua gestão passam a ter papel relevante na medida em que ampliam o espaço dialógico, qualificam a informação e apresentam-se como um input que permite diminuir incertezas, ampliar as possibilidades dos processos decisórios e potencializar as ações e estratégias organizacionais e operacionais.

Em outras palavras, a importância da atividade de inteligência se dá quando ocorre de fato o compartilhamento de dados, a ampliação do espaço dialógico entre os subsistemas e o aumento da produção do conhecimento para fins de assessoramento. No entanto, foi constatada justamente a falta destas ações:

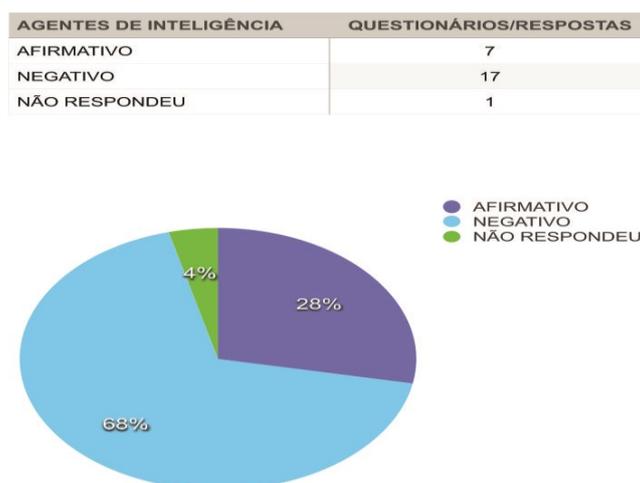
“Não há compartilhamento de informações, nem centralização desta, muito menos um sistema único de banco de dados que comporte tais informações” (Agente – CIIDS).

Através dos relatos foi possível perceber que o sistema ainda necessita de uma ampla organização, com promoção de políticas integrativas que favoreçam a participação dos subsistemas no processo de construção, saindo do isolamento doutrinário a que se propunha anteriormente. Quase por unanimidade, os sujeitos declararam haver uma escassez considerável de ações para promover uma interface entre os Subsistemas.

A quinta e última categoria denominada de **Integração informacional e pressões sociais**, procuramos estabelecer uma relação entre a não integração dos processos informacionais dos subsistemas e os problemas sociais. A fragilidade integrativa do sistema estadual comprometerá a validação da informação, e conseqüentemente, o sistema não terá legitimidade reconhecida pela sociedade e comunidade de inteligência. Portanto, diante das “pressões sociais” impulsionadas por necessitar de resultados satisfatórios e imediatos, poderá

motivar o Agente de Inteligência ao “afastamento da Lei”, provocando a volta das antigas “práticas veladas e clandestinas”. De acordo com o levantamento de dados, 68% dos sujeitos responderam que as pressões externas não afetam nas condutas e defenderam a correição militar no tocante às práticas ilícitas. No entanto, 28% discordam, afirmando que se não houver legitimidade e integração, os subsistemas continuarão isolados e pouco produtivos no assessoramento ao gestor, conseqüentemente, favorecendo as operações isoladas e sem o devido controle.

Figura 4 – Gráfico comparativo da relação entre a integração dos processos informacionais e as influências das pressões sociais.



Fonte: Dados primários (2014).

Os discursos dos servidores dos subsistemas expressaram não haver mais lugar para as operações que não sejam planejadas e amparadas legalmente por um documento de Ordem de Busca, produzido pela agência central do subsistema:

“O sistema deve estar fortalecido para que o agente possa agir conforme a lei”
(Bombeiro militar – CBM/PB).

“Caso não haja avanço na integração dos sistemas de informação, é obvio que a atividade de inteligência não terá êxito pleno. Agora os desvios de conduta poderão acontecer e mesmo que sejam em resposta ao grito social, eles devem ser fiscalizados e corrigidos [...]” (Policial civil- SIPOC).

“Se houver integração a tendência é reconhecimento e a formação de conhecimento modifica a maneira de funcionamento do sistema” (Agente penitenciário – GISOP).

A análise da pesquisa de campo demonstrou que os agentes dos subsistemas do SEINSDS assinalaram em suas respostas que consideram que o sistema estadual de inteligência veio para organizar a atividade de inteligência, e que a chefia do CIIDS pode ser ocupada por um servidor de carreira, confirmaram a falta de integração entre os órgãos, porém, isso não seria motivo para o agente praticar qualquer conduta desviante.

Tais relatos produzidos nos questionários e a literatura selecionada convergiram e ratificaram o enfoque do trabalho, a análise do sistema de inteligência. Portanto, devemos propor avanços no sentido de viabilizar o processo interrelacional dos subsistemas, introduzindo uma ferramenta com ambiência operacional criptografada que comporte um banco de dados compartilhado e fluxo seguro de documentos; abrigar as questões da

composição do conselho gestor no sentido de ser mais exequível e operativo, sob a coordenação de um chefe escolhido entre os servidores credenciado do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública e Defesa Social.

CONCLUSÕES

Ao analisar essa conjuntura sistêmica, identificamos na Lei nº 10.338 proposituras modernas quanto à organização e gestão do conhecimento com o fito de agrupar e realinhar a enorme quantidade de dados importantes, dispersos nos subsistemas. Contudo, no exame das especificidades, alguns critérios estabelecidos não alcançam a plenitude da operacionalização pretendida do sistema, comprometendo sua efetividade.

O Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social na tentativa de operacionalizar o intercâmbio de informações entre os subsistemas impõe uma conduta obrigacional e subordinativa em relação ao CIIDS. Os órgãos e autarquias do Estado são obrigados a garantir e fornecer toda e qualquer informação ou documentação conforme Art. 1º, § 2º da Lei nº 10.338/2014. No entanto, a lei não previu o acesso restrito das informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, honra e imagem, conforme Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 em seu Art. 31, § 1º, inc. I e II.

Diante dos resultados obtidos, conclui-se que investigação da funcionalidade e operacionalização do sistema teve sua importância, pois os servidores acreditam que com a dinamização e integração dos subsistemas potencializará a capacidade de resposta diante das ações criminosas que ocorrem. Mas, para que isso se torne realidade, o sistema tem que rever a estruturação do Conselho (CEI) e do Gabinete (GGII), ambos ainda sem competências definidas, pois os mesmos não atuam no controle dos subsistemas, comprometendo sua execução, por isso a pertinência da proposta de composição de um conselho gestor, mais operativa e democrática.

Enfim, reiteramos que o processo integrativo desejado poderá ser alcançado e restabelecido quando o Sistema Estadual de Inteligência promover a implantação da RENISP/ SINESP – SEGURO, uma plataforma de comunicação mais ampla, segura e criptografada, disponibilizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), para o envio de mensagens, chats, bem como, a criação, edição e compartilhamento de documentos que garantam às instituições a permuta de mensagens confiáveis, além de manter a integridade de seu conteúdo e anexos. Nessa perspectiva, a plataforma norteará a padronização doutrinária dos relatórios de inteligência disponibilizados na rede. Com a utilização do ambiente virtual compartilhado com o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) e Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

Os subsistemas devem prosseguir, sob os auspícios do caráter integrativo e cooperativo, na busca pelo aprimoramento de suas ações, e pelo aperfeiçoamento do ciclo de produção do conhecimento, assim terão condições de cumprir a verdadeira missão da inteligência de Segurança Pública que consiste no assessoramento para tomada de decisão, afastando em definitivo as decisões resultantes das pressões sociais institucionalizadas, trazendo para o campo da efetividade, a antecipação e prevenção ao crime, produto da atividade de inteligência.

REFERÊNCIAS

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>.

_____. Decreto nº 3695, 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm>.

DE PAULA, Giovani; DANDOLINI, Gertrudes Aparecida; SOUZA, João Artur. Tecnologia da informação e comunicação e as atividades de inteligência. **Revista Ordem Pública**, v. 5, n. 1, p. 121-139, 2012. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/48>>.

GONÇALVES, Joannisval Brito. **Políticos e Espiões: O controle da atividade de inteligência**. Niterói: Impetus, 2010.

_____. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 3 ed. Niterói: Impetus, 2013.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.096, de 30 de novembro de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública de Minas Gerais. Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais (DOEMG) de 01 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/54312174/doemg-executivo-01-12-2012-pg-1>>.

PARAÍBA. Lei nº 10.338, de 02 de julho de 2014. Cria o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado da Paraíba. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2014/07/Diario-Oficial-03-07-2014.pdf>>.

_____. Decreto nº 35.224, de 29 de julho de 2014. Regulamenta a Lei n.º 10.338, de 03 de julho de 2014, que criou o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social da Paraíba – SEINSDS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2014/07/Diario-Oficial-30-07-2014.pdf>>.

SAPORI, Luís Flavio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

WENDT, Emerson. **Inteligência de Segurança Pública e DNISP – Aspectos iniciais**. Disponível em: <<http://www.inteligenciapolicial.com.br/2010/03/inteligencia-de-seguranca-publica-e.html>>.

O TRABALHADOR POLICIAL MILITAR: REFLEXÕES SOBRE SAÚDE E ADOECIMENTO LABORAL

*Flávia de Lima Amâncio
Fábio Gomes de França*

O trabalho é um fator que contribui para a formação do indivíduo, sendo de grande influência para o seu comportamento. O ser humano permanece grande parte de sua vida dedicando-se ao seu trabalho e, muitas vezes, ele é exposto a situações desagradáveis que faz do ambiente de trabalho seu grande campo de testes. É nesse cenário que o trabalhador coloca em prática e evidencia todo o seu potencial, influenciando e sendo influenciado, modificando e sendo modificado (FEDERICI, 2011).

Fatores como a sobrecarga de trabalho, número reduzido de funcionários e condições inadequadas na infraestrutura da instituição podem gerar uma insatisfação no trabalhador e provocar a elevação dos índices de absenteísmo (BRAVO; BARBOSA; CALAMITA, 2017). Absenteísmo é uma palavra com origem no latim que significa pessoa que falta ao trabalho por vários motivos, os quais podem ser propositais ou por circunstâncias alheias à sua vontade (PINTO, 2010). No setor público no Brasil o absenteísmo apresenta uma porcentagem alta e preocupante, chegando aos 30% ao ano, e isso gera sérias consequências uma vez que um número elevado de dias perdidos no trabalho gera insatisfação, reduz a produção e aumenta os custos operacionais (DIEMEN; PINTO; DICK, 2019).

Uma das profissões que demanda uma rotina intensa de trabalho, impossibilitando, na maioria das vezes, o autocuidado, interferindo assim na qualidade devida, é a policial militar. A principal função desses profissionais é o cumprimento da lei, sempre buscando manter a preservação da ordem pública, mesmo que coloquem em risco as próprias vidas (GONÇALVES; VEIGA; RODRIGUES, 2012). A atividade exercida pelo policial militar e as condições de trabalho podem fragilizar sua saúde, gerando altas taxas de absenteísmo, o que pode levar esse profissional ao envelhecimento funcional, que é definido como a perda da capacidade para o trabalho e geralmente se faz notar antes do envelhecimento cronológico (BRAVO; BARBOSA; CALAMITA, 2016).

De acordo com Federici (2012), a existência do absenteísmo pode estar relacionada com um ambiente organizacional deteriorado, uma relação problemática entre superiores e subordinados, bem como, uma necessidade de ajuste contínuo nos efetivos e do local de trabalho. Além disso, a preocupação com o absenteísmo é determinada pelo prejuízo que a sua alta incidência resulta à instituição policial militar. Dentre as várias consequências decorrentes desse absenteísmo entre policiais militares tem-se o fato da necessidade de reorganizar as escalas de serviço para que a ausência desse profissional de segurança pública não cause prejuízo ao trabalho. No entanto, por vezes, essa reorganização gera aumento da demanda de trabalho daqueles que estão aptos para o trabalho (PINTO, 2011).

Foi pensando a relação entre absenteísmo no trabalho e o adoecimento policial militar que resolvemos refletir teoricamente, a partir de estudos que já se debruçaram sobre essa temática, o quão importante é buscarmos, *a priori*, compreendermos melhor a problemática que envolve os policiais militares e os fatores que os condicionam ao adoecimento. Logo, como podemos compreender melhor as consequências do trabalho exercido pelo policial militar nos processos do adoecimento laboral?

Desse modo, inicialmente, discorreremos sobre as dificuldades laborais existentes no serviço policial militar, apontando as atribuições dessa profissão e os impasses laborativos que tal atividade apresenta. Em seguida, abordaremos como as adversidades dessa profissão afetam a saúde do policial, gerando o adoecimento laboral. Assim, fica-nos a reflexão de que, antes de ser a figura simbólica do “soldado que é superior ao tempo”, como aduz o jargão comum utilizado pelos militares de modo geral, os PMs têm sido, na verdade, uma das categorias profissionais mais atingidas pelas consequências do trabalho, tanto em relação às condições físicas quanto psicológicas, quando o assunto é a sua qualidade de vida.

A PROFISSÃO POLICIAL MILITAR E SUAS DIFICULDADES LABORAIS

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, define a Segurança Pública como dever do Estado e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. A Carta Magna trata da categoria dos policiais militares como forças auxiliares e reserva do Exército¹, referindo-os como militares estaduais² e conferindo ao serviço policial militar a competência para a realização do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

A polícia militar, por ser considerada força auxiliar do Exército, utiliza-se dos moldes organizacionais militares dessa Força Armada como suporte para sua estrutura organizacional.³ Além disso, a hierarquia e a disciplina também são utilizadas na polícia militar como princípios básicos para a manutenção das cadeias de comando⁴ e para o cumprimento dos deveres militares.

Uma das atribuições do policial militar é promover e garantir a segurança na sociedade. Para executar as suas funções esse profissional necessita estar em condições de pronto emprego, seja em relação aos aspectos físicos, como também, os mentais, sendo que estes últimos, dada as condições de trabalho, parecem ser fundamentais para o bom exercício da profissão, qual seja, atender ao aumento da demanda por segurança, garantir a lei e a ordem pública exigida pela sociedade (ABREU; ADÃO, 2017).

Fazendo referência ao trabalho desempenhado pelo policial militar, existem aspectos que são inerentes à atividade laboral, como a percepção do risco real e iminente durante as ocorrências; as perdas de colegas em serviço; regras de orientação da conduta profissional e

¹ §6º do art. 144 da Constituição Federal define as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do Exército.

² O Artigo 2º da Emenda Constitucional Nº 18, de 1998, que dispõe sobre o regime constitucional dos militares, deu ao artigo 42 da Constituição Federal a seguinte redação: “os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

³ Descrito no Manual de Fundamentos EB20-MF-10.101 do Exército Brasileiro.

⁴ Linha de autoridade formal de uma organização. No caso da polícia militar, o Coronel se encontra no topo da cadeia de comando e o soldado na base.

definição de metas de ação; o sentimento de desvalorização e a falta de reconhecimento social; a existência de relações hierárquicas, dentre outros, são fatores que podem influenciar na saúde física e mental dos policiais, podendo impactar na subjetividade do indivíduo e serem fonte de sofrimento e adoecimento no trabalho (TORRES; CAMPOS; RODRIGUES, 2018). Os policiais militares convivem com situações de estresse constantemente, sendo considerada uma classe trabalhadora diferenciada das demais, visto que eles são muito mais expostos a fatores extremos, pois tais condições passam a afetar a qualidade de vida, bem como, a saúde desse grupo de trabalhadores (ABREU; ADÃO, 2017).

Além de todo o período em que o policial militar permanece na ativa⁵, sendo exposto a situações de estresse e esgotamento físico, o próprio ingresso do policial militar na Corporação pode ser um precursor para que esse profissional apresente problemas de saúde futuros. Os “civis”⁶ quando são admitidos na instituição policial passam por um regime rigoroso de adaptação, com o objetivo de socializá-los ao cotidiano do militarismo. Através do curso de formação esses “civis” passam por um processo pedagógico-profissionalizante que tem em seu arcabouço o disciplinamento corporal, psíquico e moral.

Para França (2019), que etnografou o cotidiano da formação profissional no Curso de Formação de Oficiais (CFO) da Polícia Militar da Paraíba (PMPB), no ano de 2011, a instituição fabrica novas identidades sociais nos recém-chegados, através de um processo pedagógico corriqueiro e cansativo que tem como propósito anular a “bagagem” de vida trazida por esse “civil” e enxertar uma nova vida, baseada no “espírito militar”. Segundo Castro (2004), é por meio da força cultural de internalização do espírito militar que a corporação faz com que o novato passe por um processo de desconstrução de sua identidade “civil” e construção da nova identidade militar. E essa transformação de homens e mulheres em quase máquinas pode contribuir para o adoecimento laboral, uma vez que essas “quase máquinas” serão submetidas a constantes situações de intenso desgaste físico e mental para se adaptarem à nova realidade.

Quando o policial militar conclui o curso de formação, a percepção do homem “quase máquina” é levada para o período em que ele estará desempenhando suas funções na ativa. Estes profissionais, possuindo um corpo disciplinado, submetido à cultura militar e submetido à hierarquia, passam a ser ferramentas do Estado para a manutenção da ordem pública e, algumas vezes, para que essa ordem seja mantida, os policiais militares são obrigados a cumprir missões que podem causar prejuízo à sua saúde ou até mesmo colocar as suas vidas em risco. O desastre radiológico de Goiânia, ocorrido no ano de 1987, é um exemplo concreto desse corpo disciplinado, moldado para a obediência. No referido ano, um grupo de policiais militares foi designado para trabalhar nas áreas contaminadas pelo césio-137. Esses policiais, que ficaram conhecidos como “policiais do césio”, foram obrigados a atuar nas ações de isolamento das áreas contaminadas e evacuação da população sem nenhuma proteção e sem nenhum conhecimento técnico de como agir em locais com focos de radiação. Após dez anos do desastre, os “policiais do césio” foram diagnosticados com doenças inexplicáveis que, para eles, são consequências do contato com a radiação (SILVA, 1998).

A defasagem no efetivo das polícias militares é algo presente nas unidades militares e o absenteísmo por motivo de doença leva ao agravamento dessa condição. As faltas ao serviço e afastamentos temporários dificultam o atendimento das demandas da sociedade em relação à Segurança Pública, pois diminui ainda mais o efetivo disponível (DIEMEN; PINTO; DICK, 2019). Além disso, as jornadas excessivas, condições laborais inadequadas, trabalhos noturnos e em turnos, carga de trabalho elevada, estresse, existência de outros vínculos trabalhistas (os

⁵§1º do Art. 3º da Lei Nº. 3.909, de 14 de Julho de 1977 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Paraíba).

⁶Expressão utilizada por militares para definir as pessoas que não seguiram carreira militar.

ditos “bicos”), dentre outros, têm sido fatores contribuintes para o absenteísmo por motivo de doença entre policiais militares (MINAYO, ASSIS, OLIVEIRA, 2011).

Dentre os fatores supracitados, o que merece destaque é o vínculo trabalhista de policiais militares com empresas privadas, denominados de “bicos”, que por falta do investimento salarial por parte do Estado, leva os profissionais de segurança pública a procurarem outras fontes de renda. E essa procura, que a cada dia se torna mais frequente, pode gerar outros problemas cujo resultado poderá ser o aumento do absenteísmo laboral.

Para Brito, Souza e Lima (2011), que realizaram uma pesquisa qualitativa, através de um estudo de caso com policiais militares do Estado do Pará, esses profissionais de segurança pública procuram atividades de segurança privada para exercerem paralelamente ao trabalho policial como forma de complementar a renda salarial. Essa busca por um complemento da remuneração é tão necessária que os policiais militares se privam de sua folga, se arriscam a responder algum procedimento administrativo e põem sua saúde e, principalmente, sua vida em risco. E a consequência disso é o surgimento de problemas que acabarão afetando a qualidade do serviço prestado, pela instituição policial militar, à sociedade.

Numa atividade como a Festa do Círio ou nas escolas particulares, o risco existe, mas não representa uma ameaça constante. No entanto, as festas de final de semana, o trabalho itinerante, que em muitas ocasiões se trata de assegurar patrimônio oriundo da “economia submersa”, assim como a segurança do “marchante”, são trabalhos que envolvem alto risco para os policiais que fazem parte das equipes que trabalham prestando serviço de segurança particular (BRITO; SOUZA; LIMA, 2011, p. 168).

Nessa pesquisa, realizada com os policiais militares do estado do Pará, percebemos que a atividade paralela de segurança privada é comum entre os profissionais de segurança pública e acreditamos que essa é uma realidade da maioria das polícias militares das Unidades Federativas, e essa prática também é uma das causas que resultam na vitimização de policiais. Segundo Zilli (2018), que realizou um estudo sobre a vitimização e letalidade policial, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os policiais militares são vitimados, em sua maioria, durante seus horários de folga e, em muitos casos, quando estão realizando outras atividades remuneradas paralelas às tipicamente policiais, durante a realização de “bicos” como seguranças privados.

O aumento da vitimização policial é um fator preocupante, pois gera problemas psicológicos naqueles profissionais que estão promovendo segurança nas ruas. O convívio com notícias de colegas de trabalho que foram vítimas, seja em ocorrência, seja na folga, pode afetar a saúde psicológica dos policiais, pois o ambiente que predomina é o de medo e insegurança. E isso é muito alarmante, pois está afetando pessoas que estão na “ponta da lança”, decidindo como e quando aplicar a força que o Estado consente (FERNANDES, 2016).

Esse fato ganha proporção tanto em relação aos dados estatísticos registrados, quanto pelo fato de estar atingindo a integridade daqueles que devem proteger (FERNANDES, 2016). A partir do momento que o número de policiais militares, vítimas da violência, começa a se elevar, o Estado gera uma percepção de fraqueza perante a sociedade que, descreditando na força pública, cria um sentimento de medo diante dessa problemática.

De acordo com Fernandes (2016), no ano de 2014, 352 policiais militares morreram no Brasil, seja em confronto, estando de serviço ou durante a folga. A maioria das mortes foi em decorrência da vítima ser policial militar, no entanto, apenas 20,27% dos policiais estavam de serviço, o que confirma o quanto o limite entre “serviço” e “folga” é estreito.

O 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2019, registra que, no ano de 2017, 373 policiais foram mortos no Brasil, estando em destaque o estado do Rio de Janeiro,

com um total de 104 policiais mortos. No ano de 2018, houve uma redução de 7% em relação ao ano anterior, sendo registrados 343 mortes de policiais em todo o país e o estado do Rio de Janeiro ainda se manteve em destaque, com um total de 89 policiais mortos.

O número elevado de policiais militares vitimados é um fato que preocupa os agentes de segurança pública. Sair de casa para trabalhar, sem ter a certeza que voltará para o seio familiar, é um temor que rodeia as mentes, principalmente, daqueles policiais que atuam no serviço operacional⁷, agindo, diretamente, no combate à criminalidade. Além de ter que conviver com essa problemática, esses policiais convivem com a falta de amparo do Estado quanto à garantia dos seus Direitos Humanos.

Segundo França e Duarte (2017), as instituições policiais militares, por carregarem uma imagem negativa advinda do período ditatorial, foram esquecidas pelas políticas governamentais no que se refere à adequação ao novo período democrático. Mesmo com o decorrer do tempo, os policiais militares continuaram sendo considerados aqueles que praticam a violência e por isso, não merecem ser detentores de direitos humanos.

O artigo “Soldados não choram?": reflexões sobre direitos humanos e vitimização policial militar, escrito por França e Duarte (2017), trata da relação que se estabelece entre a garantia dos Direitos Humanos para os policiais militares e a vitimização desses profissionais de segurança pública. A pesquisa que fora realizada refletiu sobre os principais fatores que vitimizam os policiais militares e quais são as dificuldades existentes para efetivar os Direitos Humanos dos policiais militares. Para os autores, as dificuldades encontradas podem ser traduzidas a partir de três critérios centrais, o primeiro, tem-se as dificuldades surgidas no plano “objetivo-moral” que diz respeito às retaliações institucionais que surgem a partir da aplicação de regulamentos e leis internas. Segundo, seria as dificuldades surgidas no plano “subjetivo-moral”, o qual cria impedimentos ao reconhecimento dos Direitos Humanos para os policiais militares, no campo identitário. E por fim, dificuldades surgidas no plano “estrutural”, que engloba todos os problemas surgidos pela ausência de suporte material e logístico da instituição em todos os níveis. Desse modo, como se dá a relação entre saúde e adoecimento laboral entre policiais militares?

A RELAÇÃO SAÚDE x ADOECIMENTO LABORAL E A PROFISSÃO POLICIAL MILITAR

O trabalho começou a ser reconhecido como uma questão de saúde pública com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a partir da qual o Sistema Único de Saúde (SUS) ficou responsável por determinar e agregar as ações de vigilância dos ambientes de trabalho às atuações de atenção à saúde dos trabalhadores (SOUZA; REIS, 2013). A Carta Magna trata o trabalho como uma categoria dos Direitos Sociais, previsto em seu Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

O Art. 196 da Carta Constitucional também prevê que a saúde é direito de todos e dever do Estado e que deve ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. Além disso, o acesso às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação deve ser universal e igualitário (BRASIL, 1988). Outrossim, em seu Art. 7º, Inc. XXII, é tratado especificamente da saúde do trabalhador, que juntamente com as ações de segurança e de higiene, deverão ser adotadas para a redução dos riscos inerentes ao trabalho (BRASIL, 1988). Essa saúde voltada especificamente para o trabalhador

⁷ O mesmo que as atividades desenvolvidas nas ruas, especialmente nas viaturas.

se estende aos trabalhadores formais e informais, domésticos e rurais, privados e servidores públicos e, conseqüentemente, os policiais civis e militares estaduais, para os quais também é atribuído o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (SOUZA, 2016).

A Lei n.º 8.080/1990, a Lei Orgânica da Saúde, regula as ações e serviços de saúde e estabelece, entre outras coisas, os princípios, as diretrizes e os objetivos do Sistema Único de Saúde (SUS). Fazendo referência ao trabalhador, houve uma atenção quanto à elaboração de artigos que assegurassem a sua saúde, como pode ser observado no Inc. I, do Art. 6º da referida Lei, o qual prevê que a saúde do trabalhador está incluída no campo de atuação do SUS (BRASIL, 1990). Além disso, no mesmo Artigo, o §3º prevê que a saúde do trabalhador é entendida como um agregado de atividades para a promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, por meio de ações de vigilância epidemiológica e sanitária, principalmente no que se refere às ações voltadas à recuperação e reabilitação daqueles que sofreram algum tipo de acidente ou que houve um agravo proveniente das condições laborais, abrangendo assistência aos vitimados por acidentes de trabalho ou por doença profissional e do trabalho (BRASIL, 1990).

Como observado, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde abrangem os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos nas esferas federal, estadual e municipal, e essas legislações servem de parâmetros para a realização de políticas direcionadas a esses profissionais (SOUZA, 2016).

O policial militar, de acordo com a Constituição Federal, é responsável por desempenhar atividades específicas na área da segurança pública. Sua principal atribuição é a manutenção da ordem pública através do policiamento ostensivo. Para isto, é preciso que permaneça constantemente nas ruas, atuando preventivamente na manutenção da ordem e repressivamente na restauração dela (BRASIL, 1988). Esse profissional de segurança pública está incluso em uma conjugação de forças advindas da organização do trabalho, da precarização do trabalho e da sociedade contemporânea. A forma como essas três forças se conjugam contribuem para conseqüências danosas à saúde do policial militar e esses agentes públicos são as maiores vítimas do desempenho de suas atividades, sobretudo aqueles policiais militares que atuam diretamente nas ruas (MELO, 2014).

No exercício da atividade operacional, o policial militar está propenso a adquirir um estresse crônico que se caracteriza por apresentar sintomas e sinais de exaustão física, psíquica e emocional que decorrem da sobrecarga e de uma grande tensão a qual esse profissional é submetido. Esse quadro propicia o surgimento de patologias e disfunções, tais como a hipertensão arterial, úlcera gastroduodenal, obesidade, câncer, psoríase, que são as mais estudadas entre aquelas relacionadas ao estresse. Um dos fatores que levam a profissão policial militar a ser a mais estressante é o fato desse profissional de segurança pública não conseguir relaxar nem mesmo de folga ou em férias, pois teme represálias dos considerados criminosos (DIEMEN; PINTO; DICK, 2019).

Além disso, o policial militar, de forma geral, tem que obedecer às inúmeras normas disciplinares e a princípios hierárquicos que condicionam a sua vida pessoal e profissional. Durante todo o seu tempo de serviço ativo, o militar convive com riscos decorrentes do seu serviço ou na sua vida diária. A probabilidade de ocorrer um dano físico ou de morte é um fato permanente na sua profissão. O exercício da atividade militar, por natureza, exige o comprometimento da própria vida, gerando estresse, periculosidade perene e muitas vezes situações adversas insalubres (TURATTI; MORRETTI-PIRES; GONÇALVES, 2017).

As atividades desempenhadas pelo policial militar são, constantemente, voltadas para a tomada de decisões de maneira ágil que envolve alguns aspectos que as tornam ainda mais estressantes, tais como: falta de controle a cada missão, exaustivo ritmo de jornada, turno de

trabalho prolongado e distanciamento entre o trabalho real e o prescrito, o que acarreta um processo de fadiga mental denominada carga mental ou psíquica, posteriormente identificada como sofrimento psíquico (TORRES; CAMPOS; RODRIGUES, 2018).

Como agravante para o desenvolvimento de alguma patologia em policiais militares, tem-se o fato de o policial militar atuar na gerência de conflitos que o faz, muitas das vezes, parte envolvida do processo, visto que ao atuarem como mediadores, com frequência se tornam vítimas de brigas, agressões verbais e físicas. Esse profissional, normalmente trabalha numa escala de 24 horas, além disso, repetidas vezes, o policial ultrapassa seu turno de serviço por estar empenhado em uma ocorrência. Outro fator complicador é que a atividade policial militar é desenvolvida em plena exposição à intempérie (calor, sol, chuva, frio, poeira, fumaça), a elementos contagiosos (sangue, esgoto, doenças), e em ambientes conturbados (exposto ao trânsito, interior de viaturas, bicicletas, cavalos, motocicletas) (FEDERICI, 2012).

Percebe-se que as atribuições que o militar desempenha, sejam em situações que apresentam um elevado índice de periculosidade, sejam em intervenções de menor poder ofensivo, exigem-lhe elevado nível de saúde física e mental. Para isso, a corporação militar necessita de um sistema de saúde estruturado e capacitado a atender suas demandas específicas, as quais certamente se diferenciam da população em geral, que não está exposta constantemente aos mesmos riscos dos militares (TURATTI; MORRETTI-PIRES; GONÇALVES, 2017).

Além da necessidade de elaboração de políticas públicas, por parte do Estado, voltadas para o cuidado com a saúde dos policiais militares, uma barreira que precisa ser quebrada é a do policial militar passar a se enxergar como um profissional que necessita, constantemente, de acompanhamento voltado à manutenção de sua saúde. Ainda existe a cultura militar de que o policial ideal é aquele que tem uma compleição física forte que representa um protótipo de masculinidade e que está pronto para combater a criminalidade. Para Januzzi (2015), a imagem que é criada entre os colegas de profissão e propagada pelas instâncias superiores é a de que ser um policial é ser um guerreiro, é ser superior ao tempo, sem exteriorizar fraqueza ou dor.

A barreira ainda é maior quando o policial militar apresenta algum problema de saúde, pois para ele, admitir que esteja com alguma patologia é demonstrar para os demais companheiros de farda que ele é um policial fraco. Estar na condição de doente é não ter resistido às demandas do serviço policial militar (JANUZZI, 2015). Para Dejours (1992), só depois de várias tentativas de não aceitação é que se chega à vivência da doença, que é vista como algo vergonhoso, pois para o trabalhador, um homem doente reflete a imagem de um preguiçoso e a enfermidade sempre se relaciona com a vergonha de parar de trabalhar.

Quando ele luta contra a dor, quando ele tenta negar o sofrimento, não pretende ter uma atitude terapêutica relativa ao processo patológico. Ele sabe que procura somente fazê-lo calar. Curar é trabalho do médico ou do especialista. A angústia contra a qual é dirigida a **ideologia da vergonha** não é a do sofrimento, da doença ou da morte; a angústia que ele ataca é, através da doença, a destruição do corpo enquanto força capaz de produzir trabalho (DEJOURS, 1992, p. 34, grifo nosso).

Outro fato que deve ser levado em consideração é o comportamento dos policiais militares quando um companheiro expõe algum problema de saúde. Na maioria dos casos, situação do tipo não é vista com “bons olhos”, uma vez que a primeira impressão que surge é a de que o policial está criando meios para se afastar do serviço. De acordo com Moura (2015), existe uma série de ambiguidades, dentro da corporação, a respeito do policial que apresenta alguma enfermidade, que geralmente é discriminado e chamado de “maceteiro” e “enrolão”, sendo, de imediato, associado a um grupo específico dentro da polícia.

Como podemos ver, o esforço de readaptação consiste somente em retirar o policial do serviço de rua e destiná-lo a um serviço na esfera administrativa, não levando em consideração suas aptidões, aspirações e necessidades. O policial se torna um problema a ser “empurrado”, um símbolo da própria marginalização às missões da corporação e a incompreensão do seu caso aumenta sua identificação como estigmatizado (MOURA, 2015, p.104).

A sobrecarga física e psíquica do policial militar causada pela jornada de trabalho desgastante e de situações estressantes vivenciadas corriqueiramente no atendimento de ocorrências, associada à ausência de qualidade de vida resulta, muitas vezes, no surgimento de doenças físicas e de transtornos mentais, que podem gerar problemas graves para a vida desse profissional.

Em relação às doenças físicas que acometem os policiais militares, podemos citar as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) que de acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde (2014), constituem um problema de saúde relevante respondendo por mais de 70% das causas de mortes no Brasil. As doenças cardiovasculares, câncer, diabetes, enfermidades respiratórias crônicas e doenças neuropsiquiátricas, consideradas as principais DCNT, têm respondido por um número elevado de mortes antes dos 70 anos de idade e perda de qualidade de vida, gerando incapacidades e alto grau de limitação das pessoas doentes em suas atividades de trabalho e de lazer.

A atividade Policial Militar não está protegida deste mal chamado doenças crônicas. Frequentemente, profissionais dessa área apresentam enfermidade das que foram supracitadas, no entanto alguns desses policiais militares conseguem exercer suas funções sem que esta doença prejudique suas atividades profissionais, já outros chegam a ser afastados do serviço por estarem limitados, devido ao agravo da doença.

A profissão do policial militar pode se estabelecer como condição de ameaça para agravamento dessas enfermidades devido ao fato desses profissionais estarem, constantemente, submetidos a situações de estresse. Além dessa condição que por si só já colabora para o surgimento de tais doenças, há outras que também são fatores de risco para o aumento dessa patologia, como a alternância nos turnos de trabalho que geram mudança no ritmo biológico do policial militar e a realização de “bicos” nas horas de folga para complementar à renda familiar (BEZERRA *et al.*, 2015).

Quando o policial militar está no serviço operacional, normalmente o mesmo atua numa escala de serviço de 24 horas trabalhadas por 72 horas de descanso. Nessas 24 horas de trabalho, o policial deve ter uma atenção ao serviço e que dependendo da demanda de ocorrências, ele se priva do seu horário de alimentação, do asseio pessoal e de um momento de descanso, uma vez que a prioridade do serviço é a manutenção da ordem pública. Para Borges e Silva (2018), os policiais militares acabam se privando da própria saúde, pois se alimentam de qualquer forma, sem horário pré-determinado.

Em relação aos transtornos mentais, é notório frisar que o policial militar está constantemente exposto às situações estressantes, quando comparado à média da população (ALONSO *et al.*, 2014), o que os tornam profissionais com a maior probabilidade de desenvolver ansiedade, sintomas psicossomáticos e depressão. Uma pesquisa realizada por Minayo, Assis e Oliveira (2011), analisou o adoecimento físico e mental de policiais civis e militares do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as condições de trabalho e atividades profissionais, e nessa pesquisa constatou-se que dos 1.108 policiais militares entrevistados, 33,6% apresentaram sofrimento psíquico.

Segundo Minayo, Assis e Oliveira (2011), o sofrimento psíquico também é citado pelo diretor de saúde da corporação quando relata o grande número de licenças concedidas por motivos de distúrbios psiquiátricos, e que muitos comandantes de Batalhões dificultam a liberação de seus subordinados para procurarem tratamento adequado, por acreditarem que as queixas de sofrimento psíquico têm o objetivo de fazer com que o policial seja dispensando do serviço, por isso a atenção sobre esse tipo de problema não representa prioridade da corporação.

Lima, Blank e Menegon (2015) realizaram uma pesquisa com policiais militares da região metropolitana de Florianópolis/SC que se encontrava em licença para tratamento de saúde, o objetivo era estimar a prevalência de transtorno mental e comportamental nesses profissionais. Dos 200 policiais militares que participaram da pesquisa, a análise verificou prevalência de 24% de transtorno mental e comportamental e o maior índice foi relacionado aos transtornos neuróticos, relacionados ao estresse e transtornos de ajustamento.

É notório perceber que sempre houve uma prioridade, por parte dos gestores das instituições policiais, na disponibilização de recursos para os investimentos materiais, porém a preocupação com a “ferramenta” fundamental para o desempenho das atividades policiais, que é o próprio policial militar, nunca esteve inclusa nessas prioridades. A elaboração de políticas públicas voltadas para a valorização e cuidado com esses profissionais, de modo a prevenir problemas de saúde, é algo que sempre deixou a desejar por parte da corporação.

Quando fazemos referência aos transtornos mentais, surge uma maior preocupação, pois se trata de uma doença que não apresenta sinais de fácil percepção, o que acaba não tendo a devida importância tanto pelo policial que está acometido de tal enfermidade, quanto por aqueles que fazem parte do convívio desse profissional. Para Santos (2007), quando os policiais manifestam sinais de algum transtorno mental, frequentemente, são conduzidos a apresentarem níveis consideráveis de depressão, stress pós-traumático, abuso no consumo de substâncias (álcool e drogas ilícitas), aumento da irritabilidade e o pior de todos eles, o cometimento de suicídio.

De acordo com a 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2018, 104 policiais cometeram suicídio no país, um número maior do que o de policiais que morreram em serviço, que foram 87 casos. Para Neme (2019), pesquisadora do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o suicídio é um problema muito maior e que muitas vezes é silenciado. Os policiais passam por dificuldades como qualquer outro profissional, mas quando essas dificuldades estão associadas a fatores de risco, estresse psicológico e com o acesso à arma de fogo, a probabilidade de cometer suicídio é bem maior.

Para Lima (2020), a displicência com a saúde mental pode ser decorrente da síndrome do policial herói que é aquele que vai às ruas para salvar vidas e em nenhum momento pode apresentar sinais de fraqueza. Segundo Santos (2007), quando o estresse toma conta do policial, quando ele percebe que não apresenta as mesmas condições físicas e mentais para proteger a sociedade, assim como um “herói” deve proteger, esse profissional é levado a um nível emocional tão angustiante que, às vezes, a morte surge como o caminho mais aceitável.

Os policiais procuram não se sentir vulneráveis, e quando isto acontece, instalam-se sentimentos de vergonha, medo e sensação de perigo. Desta forma, o suicídio poderá surgir como uma opção para o policial se adaptar a esta percepção de invulnerabilidade. A incapacidade do policial em aceitar as falhas a esta invulnerabilidade, bem como a sua dificuldade em lidar com o stress e trauma, poderão resultar, assim, em comportamentos suicidas (SANTOS, 2007, p. 28).

É importante frisar que os sintomas e comportamentos que contribuem pra que o indivíduo adquira pensamentos suicidas normalmente são comuns, ou seja, as causas como insatisfação salarial, jornada de trabalho excessivo, plano de carreira defasado, problemas familiares e falta de reconhecimento profissional pela sociedade e pela instituição, são condições que levam o policial a chegar a esse ponto (MARANHÃO; SILVA, 2018).

A especificidade do trabalho policial militar necessita que algumas condições sejam adotadas para que a atividade seja desempenhada da melhor maneira, porém tais condições podem agravar o problema e também dificultar os trabalhos de prevenção. Entretanto, mesmo diante das dificuldades, o empenho para a prevenção é primordial, pois é uma ação que perpassa por questões objetivas e extremamente necessárias. (SILVA; BUENO, 2017).

Atualmente vemos que existe todo um empenho por parte das instituições de segurança pública, do Poder Judiciário, da mídia e da própria sociedade no combate às atuações letais da polícia militar. De acordo com a 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2018, 6.620 pessoas foram mortas durante intervenções policiais, em todo o país, e a redução dessa prática tem sido prioridade. No entanto, a mesma preocupação, por parte dos órgãos públicos, com o cuidado e zelo dos policiais militares, como ser humano e, em alguns casos, como vítimas, deixa a desejar.

CONCLUSÕES

Nossa intenção neste artigo esteve voltada para observações sobre como a profissão policial militar está envolvida por várias condições desfavoráveis que geram impactos nas atividades laborais que podem ocasionar uma série de problemas de saúde. Atuar numa atividade tão árdua requer que esse profissional tenha uma assistência por parte do Estado para que ele tenha condições de oferecer um serviço de qualidade à sociedade. O policial militar é, antes de tudo, um ser humano e o Estado precisa vê-lo como tal, antes de vê-lo como um agente de segurança pública. Não garantir-lhes seus direitos, não oferecer-lhes condições dignas de trabalho, não pagar-lhes salários dignos, são alguns dos fatores que, ao longo do tempo, podem acarretar o adoecimento laboral desses profissionais, o que acabará gerando outro problema mais grave que é a diminuição de policiais militares qualificados para atuarem nas ruas protegendo a sociedade.

Esse problema pelo qual passa os policiais militares não pode continuar sem a devida importância, por parte dos gestores. Política de prevenção e de conscientização por parte das autoridades é necessária para que a saúde do policial militar esteja em ótimas condições, pois só assim o policial poderá desempenhar suas funções da melhor maneira. A partir do momento em que o policial estiver com a saúde debilitada, ele não terá condições de exercer suas atividades adequadamente e a consequência disso será colocar sua vida e a de terceiros em risco.

Por fim, analisamos que o policial militar está, constantemente, submetido a situações estressantes, seja quando está de serviço, no atendimento de ocorrências, seja durante a folga, quando não conseguem relaxar por medo de alguma represália. Essas situações associadas a outros fatores como baixa remuneração, falta de reconhecimento por parte da instituição e ausência de qualidade de vida, contribuem para o surgimento de doenças físicas, como diabetes e hipertensão, e transtornos mentais, como depressão e estresse pós-traumático. Esses profissionais, distantes de serem máquinas, também adoecem e precisam do suporte e reconhecimento não apenas do Estado, mas também da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Jeferson Fabrício da Silva; ADÃO, Sebastião Ailton da Rosa Cerqueira. **A Qualidade de Vida dos Policiais Militares**: Um estudo no 2º Regimento de Polícia Montada de Santana Do Livramento – RS. 2017. 22 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Rio Grande do Sul - Universidade Federal do PAMPA. 2017.
- ALONSO, Angélica Castilho. *et al.* Caracterização de policiais militares que sofreram acidente vascular encefálico atendidos no Centro de Reabilitação da Polícia Militar. **Fisioterapia Brasil**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 4-9, 2014. Disponível em: <<https://portalatlanticaeditora.com.br/index.php/fisioterapiabrasil/article/view/305>>.
- BEZERRA, Carlos César Alves. *et al.* Perfil de pressão arterial de policiais militares na cidade de Russas-CE. **Revista Saúde e Ciência Online**, Campina Grande, v. 4, n. 2, p. 54-60, 2015. Disponível em: <<http://www.ufcg.edu.br/revistasaudeciencia/index.php/RSC-UFCG/article/view/253>>.
- BORGES, Adriano Carmo Nunes; SILVA, Bruna Daniella de Souza. As consequências de uma má alimentação e pouco descanso no cotidiano do policial militar. **Biblioteca Digital de Segurança Pública**, Goiânia, 2018. Disponível em: <<http://dspace.pm.go.gov.br:8080/pmgo//handle/123456789/1747>>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, p. 18055, 20 set., 1990. Seção 1. pt. 1.
- BRAVO, Daiane Suele; BARBOSA, Pedro Marco Karan; CALAMITA, Zamir. Ausência por doença na carreira do policial militar. **Revista Enfermagem UFPE (online)**, Recife, v.11, n. 7, p. 2758-64, 2017. Disponível em: <www.periodicos.ufpe.br>.
- _____. Absenteísmo e envelhecimento no contexto ocupacional do Policial Militar. **Revista Brasileira Medicina do Trabalho**, São Paulo, v.14, n. 2, p. 134-142, 2016. Disponível em: <<http://www.rbmt.org.br/details/42/pt-BR/absenteismo-e-envelhecimento-no-contexto-ocupacional-do-policial-militar>>.
- BRITO, Daniel Chaves; SOUZA, Jaime Luiz Cunha; LIMA, Roseane Magalhães. Policiais e o “bico”: a formação de redes de trabalho paralelo de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 5, n. 1, p. 156-171, 2011. Disponível em: <<http://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/89>>.
- CASTRO, Celso. **O espírito militar**: um antropólogo na caserna. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. 5ª Edição. São Paulo: Cortez-Oboré, 1992.
- DIEMEN, Vinícius Von; PINTO, Joséli do Nascimento; DICK, Nídea Rita Michels. Principais causas de absenteísmo nas organizações militares atendidas na FSR-APM em 2013 e 2014. **Revista Saúde e Desenvolvimento Humano**, Canoas, v. 7, n. 1, p. 25-36, 2019. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/saude_desenvolvimento/article/view/3625>.
- FEDERICI, Renato Félix. **O absenteísmo na 108ª Companhia de Polícia Militar Especial de Itaúna em 2010**. 2011. 88 f. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- FERNANDES, Alan. Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 192-219, 2016. Disponível em: <<http://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/702>>.
- FERREIRA, Leonardo Borges. *et al.* Risco de adoecimento no trabalho: estudo com policiais militares de um batalhão de polícia de Brasília. **Revista eletrônica Gestão e Sociedade**, Belo horizonte, v.11, n. 29, p. 1804-1829, 2017. Disponível em: <<https://gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/2150>>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 13º anuário Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2019, 206 p.

FRANÇA, Fábio Gomes. “O soldado é algo que se fabrica”: notas etnográficas sobre um curso de Formação Policial Militar. **Revista Tomo**, São Cristóvão, n. 34, p. 359-392, 2019. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/10378>>.

FRANÇA, Fábio Gomes; DUARTE, Anderson. “Soldados não choram?”: reflexões sobre direitos humanos e vitimização policial militar. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança**, Marília, v. 19, n. 19, p. 1-22, 2017. Disponível em: <<http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/7012>>.

GONÇALVES, Sebastião Jorge da Cunha; VEIGA, Alan João da Silva; RODRIGUES, Lília Marques Simões Rodrigues. Qualidade de Vida dos Policiais Militares que Atuam na Área da 2ª CIA do 10º Batalhão Militar. **Revista Fluminense de Extensão Universitária**, Vassouras, v. 2, n. 2, 53-76, 2012. Disponível em: <<http://editora.universidadevassouras.edu.br/index.php/RFEU/article/view/557>>.

JANUZZI, Vinicius Prado. VICENTINI, Cláudia. 2014. Corpo fardado: adoecimento mental e hierarquia na Polícia Militar goiana. **Anuário Antropológico/2014**, Brasília, v. 40, n. 1, p.325-328, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6813>>.

LIMA, Fabíola Polo; BLANK, VeraLúcia Guimarães; MENEGON, Fabricio Augusto. Prevalência de Transtorno Mental e Comportamental em Policias Militares/SC, em Licença para Tratamento de Saúde. **Psicologia: ciência e profissão (online)**, Brasília, v. 35, n. 3, p. 824-840, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3703002242013>>.

LIMA, Mariana. ‘**O peso da farda: em 2018, 104 policiais cometeram suicídio no país**’. Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/noticias/o-peso-da-farda-em-2018-104-policiais-cometeram-suicidio-no-pais/>>.

MARANHÃO, Maxwell Maranhão; SILVA, Dogivan José. O suicídio de policiais militares no Brasil. **Biblioteca Digital de Segurança Pública**, Goiânia, 2018. Disponível em: <<http://dspace.pm.go.gov.br:8080/pmgo//handle/123456789/813>>.

MELO, Marli Daiana da Silva. **Avaliação da qualidade de vida no trabalho: o caso da polícia militar da cidade de João Pessoa – PB**. 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; OLIVEIRA, Raquel Vasconcellos Carvalhaes de. Impacto das atividades profissionais na saúde física e mental dos policiais civis e militares do Rio de Janeiro (RJ, Brasil). **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. São Paulo, v. 16, n. 4, p. 2199-2209, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011000400019&script=sci_abstract&tlng=PT>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Pesquisa Nacional de Saúde: Percepção do Estado de Saúde, Etilo de Vida e Doenças Crônicas**. Rio de Janeiro. 2014. 181 p.

_____. **Hipertensão é diagnosticada em 24,7% da população, segundo a pesquisa Vigitel**. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45446-no-brasil-388-pessoas-morrem-por-dia-por-hipertensao>>

MOURA, Tuany Maria Sousa. **Percepções sobre adoecimento e risco no trabalho dos policiais militares do Ceará**. 2015. 125f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

NEME, Cristina. **Suicídio causou mais mortes em policiais do que confronto com crime**. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/suic%3%ADdio-causou-mais-mortes-em-policiais-do-que-confronto-com-crime-1.741798>>.

PINTO, Joséli do Nascimento. **Absenteísmo por doença na Brigada Militar de Porto Alegre, RS**. 2011.45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Enfermagem) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SANTOS, Susana. **Suicídio nas forças policiais**: um estudo comparativo na PSP, GNR e PJ. 2007. 112 f. Dissertação (Mestrado em Medicina Legal). Universidade do Porto: ICBAS. Porto, 2007.

SILVA, Marco Antonio; BUENO, Helen Paola Vieira. O suicídio entre policiais militares na polícia militar do paraná: esforços para prevenção. **Revista de Ciências Policiais da APMG**, São José dos Pinhais, v. 1, n. 1, p. 5-23, 2017. Disponível em: <http://www.apmg.pr.gov.br/sites/apmg/arquivos_restritos/files/documento/202001/01_o_suicidio_entre_policiais_militares_na_policia_militar_do_parana.pdf>.

SILVA, Telma Camargo. “Soldado é superior ao tempo”: da ordem militar   experiência do corpo como locus de resistência. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 4, n. 9, p. 119-143, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71831998000200119&lng=pt&tlng=pt>.

SOUZA, Zelma Borges; REIS, L lia Marília. Entre o atender e o ser atendido: políticas em saúde para o trabalhador do serviço público. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, USP, v.16, n.1, p. 87-106, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/77745>>.

SOUZA, Meire Cristine Ferreira. **Sistema de informação em saúde do trabalhador para as instituições policiais do estado do Rio de Janeiro**: um estudo visando a redução dos riscos inerentes à atividade policial. 2016. 159 f. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

TORRES, Karoline Bernardes; CAMPOS, Ioneide de Oliveira; RODRIGUES, Daniela da Silva. As dimensões estruturantes do trabalho policial. **Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social (online)**, v.6, n. 2, p. 552-562, 2018. Disponível em: <<http://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/refacs/article/view/3125>>.

TURATTI, Bárbara de Oliveira; MORRETTI-PIRES, Rodrigo Otávio; GONÇALVES, Maria Jacirema Ferreira. Absenteísmo por motivo de doença entre militares do Exército em serviço na região da Amazônia, segundo suas patentes. **Scientia Amazonia**, v.6, n. 1, p. 9-18, 2017. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/47290575>>.

ZILLI, Luís Felipe. Letalidade e Vitimização Policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 17, p. 71-80, 2018.

REPERCUSSÕES DO INQUÉRITO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL: DESAFIOS NO COMBATE À CRIMINALIDADE NO BRASIL

*Jean Ransley Oliveira Farias
Ariosvaldo da Silva Diniz*

Na tentativa de controlar o avanço da criminalidade no Brasil em todos os seus aspectos, políticas de segurança pública surgem rotineiramente como tábua de salvação, muitas vezes, reformulando todo o trabalho realizado até então. Contudo, parece ser ponto pacífico entre os administradores do sistema de segurança a manutenção do inquérito policial como ferramenta para apuração de atos criminosos. Ocorre que, a nosso ver, não estamos tendo êxito expressivo nessa peleja. Nesse sentido, “os esforços policiais, mesmo quando desenvolvidos em sua intensidade máxima, costumam redundar em lugar nenhum” (ROLIM, 2006, p. 37), o que Rolim (2006) viria a chamar de “Síndrome da Rainha Vermelha”.

Parece-nos que o aparelho repressor perdeu o seu norte ao utilizar o inquérito como principal ferramenta de combate à criminalidade, o que nos leva a buscar identificar qual o papel do inquérito policial na investigação criminal, qual o peso deste instrumento nas outras fases do processo penal e como os entraves burocráticos e o aspecto cartorial do inquérito impactam a atividade investigativa.

Acreditamos ser salutar a observação dos profissionais envolvidos com o inquérito policial e de suas práticas diárias de investigação, posto que tal observação possa fornecer dados relevantes para o completo entendimento desta ferramenta de apuração criminal. Segue com este mesmo entendimento Saporì (2007, p. 9) quando afirma que “há áreas do conhecimento e, sobretudo, momentos no processo de conhecer em que a visão dos próprios participantes é necessária”.

Desse modo, primeiramente demonstraremos o que vem a ser o inquérito policial e suas características. Em sequência, trataremos sobre o controle externo realizado na atividade policial pelo Ministério Público, bem como, o comportamento desses atores diante desta realidade. E por fim, analisaremos como o inquérito policial e a forma de sua instauração diz respeito ao fluxo temporal despendido em seu feitio e aos reflexos que a cartorização e a burocratização excessiva causam no poder de investigação das forças policiais.

NUANCES DO INQUÉRITO POLICIAL

Primeira fase da persecução criminal, o inquérito policial, previsto no Código de Processo Penal a partir do seu artigo 4º (BRASIL, 1941), compreende as diligências efetuadas pela Polícia Judiciária e tem como objetivo inicial a apuração da existência de infrações penais, assim como a identificação de sua autoria. Depois de vencida a fase da investigação policial,

serão fornecidos ao titular da ação penal, o Ministério Público, nos casos de ação penal condicionada e incondicionada, e ao particular, nos casos de ação privada, elementos suficientes para que estes avaliem se o processo deve ou não ser iniciado, dando continuidade, assim, a *persecutio criminis*. Ensina-nos o renomado processualista Tourinho Filho (2003, p. 192), que “inquérito policial é o conjunto de diligências realizadas pela Polícia Judiciária para a apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo”.

Possuidor de natureza administrativa, uma vez que é instaurado pela autoridade policial, membro da Polícia Civil ou Federal, o inquérito policial não pode ser confundido com o processo, pois, apesar do Código de Processo Penal estabelecer algumas normas para sua confecção, não se observa nele o direito ao contraditório nem à ampla defesa, possuindo ainda uma larga margem de discricionariedade exercida pela autoridade que o preside. Assim, o inquérito policial guia-se por regras do ato administrativo em geral. É nas palavras de Távora e Alencar (2009, p. 72), “um procedimento de índole eminentemente administrativa, de caráter informativo, preparatório para a ação penal. Rege-se pelas regras do ato administrativo em geral”.

Não se pode no inquérito policial arguir a privação do direito à ampla defesa e do contraditório, uma vez se tratar de um procedimento investigativo, preparatório para uma possível ação penal, em que, aí sim, o então indiciado, transmutado a acusado, passará a desfrutar amplamente dos seus direitos de defesa. Esse entendimento prospera entre doutrinadores do país, como, por exemplo, Moraes (1998, p. 256), que nos lembra que “o contraditório nos procedimentos penais não se aplica aos inquéritos policiais, pois a fase investigatória é preparatória da acusação”.

No mesmo sentido, vem se orientando a jurisprudência, quando afirma o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1994), que “o inquérito policial é mera peça informativa, destinada à formação da *opinio delicti* do *Parquet*, simples investigação criminal de natureza inquisitiva, sem natureza judicial”.

O artigo 5º, inciso LV de nossa Magna Carta garante a todos os acusados o direito ao contraditório e à ampla defesa, ocorre que, na fase pré-processual, ou seja, durante a sindicância policial, não há que se falar em acusado, posto que ainda não foi iniciada a ação penal, a fase própria de acusação. Assim, não há do que o indiciado se defender. Com esse entendimento, Garcia (2009, p. 12) aborda a questão e ensina que “no inquérito policial não há acusação. Também não há acusado ou réu, mas simplesmente indiciado, que não chega a ser sujeito ou titular de direitos, mas apenas objeto de investigações”.

Ainda no que tange aos meios de defesa durante o inquérito policial, Garcia (2009, p. 522) nos lembra de que a “defesa propriamente dita não será possível na fase policial”. Indo mais além, ensina que “o defensor, se já constituído, poderá estar presente no momento do interrogatório do indiciado, mas não poderá intervir nem influir, de qualquer modo, nas perguntas e respostas”. Vale aqui destacar que, em relação ao acesso aos autos do inquérito policial pelo advogado do indiciado, o Superior Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 14, que determina “ser direito do defensor o acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa” (BRASIL, 2009).

Frise-se que há aqueles que criticam esse entendimento doutrinário, por entenderem da existência da ampla defesa e do contraditório na fase inicial da persecução criminal. Contudo, apenas nos inquéritos instaurados pelo Departamento de Polícia Federal, nos quais se busca a expulsão de estrangeiros, à luz do Decreto nº 86.715/81, que regulamentou a Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980, pode-se vislumbrar o exercício da ampla defesa por parte do expulsando.

Todavia, entendemos que tal procedimento previsto no Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980) está revestido de uma formalidade meramente administrativa, não possuindo o condão da investigação criminal, tanto é verdade que o expulsando não se defende do crime que motivou o inquérito de sua expulsão, mas somente da expulsão propriamente dita.

Quanto à discricionariedade existente no inquérito policial, esta se apresenta como uma de suas principais características e, possivelmente, a mais combatida, pois o presidente do feito o conduz ao seu bel prazer, dando o rumo que melhor entender as diligências policiais. Salvo se requisitado por promotores e juízes ou nos casos em que restarem vestígios para a realização de exames de corpo de delito, a autoridade policial, apesar do advento da Lei 13.245/16 que alterou o artigo 7º do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, não está obrigada a atender requerimentos, quer sejam do indiciado, ou da própria vítima.

A mensagem transmitida pelo artigo 14 do Código de Processo Penal é clara, quando afirma que ofendido e ofensor poderão requerer diligências à autoridade, porém sua realização ficará dependente do juízo de conveniência da autoridade: “o ofendido ou seu representante legal, e o indiciado poderão requerer qualquer diligência, que será realizada, ou não, a juízo da autoridade” (BRASIL, 1941). É de importância fundamental esclarecer que essa discricionariedade, essa liberdade de agir ou de não agir não se confunde com arbitrariedade, muito menos legaliza a máxima de que “os fins justificam os meios”. Desse modo, a autoridade policial, por exemplo, poderia através de sua discricionariedade representar ou não a autoridade judiciária por uma interceptação telefônica, porém jamais poderia realizar tal interceptação sem a devida autorização judicial. Também não se pode confundir a discricionariedade do inquérito policial com a obrigatoriedade ou não de sua instauração. Uma vez diante da prática delituosa, deverá a autoridade policial instaurar *ex officio* o procedimento investigatório, salvo se o crime for de ação penal pública condicionada ou de ação privada.

Como visto anteriormente, cabe à Polícia Judiciária a instauração de inquérito policial, sempre que verificada a existência de uma infração penal. No entanto, observa-se que diferentes procedimentos são utilizados pelas Polícias Judiciárias estaduais para a verificação da infração penal antes da efetiva instauração do inquérito policial. Lima (1995, p. 68), nos anos 1990, a esse respeito havia observado que “por ocasião da pesquisa, havia uma prática institucionalizada na polícia do Rio de Janeiro destinada a evitar a supervisão do sistema judicial e da correição policial. Em vez de inquérito policial, o delegado abria uma investigação preliminar, que era designada também pelas iniciais IP”.

Quando da realização de uma IP, muitas são as vezes em que não se tem instaurado um inquérito policial, seja por entender a autoridade policial que não existem indícios de autoria, seja por não vislumbrar uma linha de investigação a ser seguida ou até mesmo por preconceito, como nos casos de violência doméstica. Chega-se à conclusão de que existe uma discricionariedade exercida por parte da autoridade policial, acima da prevista em lei, uma vez que, na grande maioria das vezes, somente se instaura um inquérito policial nos casos em que se sabe haver a possibilidade de se realizar uma investigação bem sucedida. Investigam-se, somente, os crimes que se pode solucionar e não todos os crimes noticiados. Afirma Grinover (1998, p. 215) sobre a falácia e a hipocrisia na adoção rigorosa do princípio da obrigatoriedade de instauração do inquérito policial para todos os crimes que,

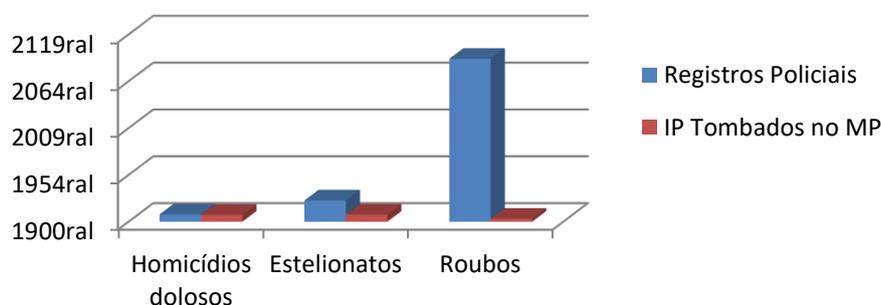
Na prática, operam diversos critérios de seleção informais e politicamente caóticos. Não se desconhece que, em elevadíssima percentagem de certos crimes de ação penal pública, a polícia não instaura o inquérito, o Ministério Público não oferece a denúncia, o mesmo MP e o juiz agem de modo a que se atinja a prescrição.

Por seu turno, havendo a necessidade de se obter uma medida cautelar, como uma interceptação telefônica, por exemplo, inquéritos policiais são instaurados mesmo sem que a autoridade policial tenha muitos indícios. Situação análoga observa-se quando da ocorrência de um crime de maior repercussão na mídia, que acaba por provocar uma pressão externa da sociedade e, conseqüentemente, instauração de um inquérito policial. Por certo que a obrigatoriedade de se instaurar um inquérito policial a todas as infrações penais sem distinção, embora conste de nosso ordenamento jurídico, na prática, muitas vezes não se torna viável, quer seja por deficiência de meios ou de pessoal, quer seja pela inegável inexistência de indícios.

A lógica cruel desta realidade é que se deva canalizar os recursos humanos e materiais nos casos em que se vislumbra solução. No entanto, quando os operadores do sistema de justiça criminal utilizam essa seletividade, estão eles se afastando do ordenamento legal que buscam proteger se aproximando sobremaneira do que pode aparentar ser uma barganha, visto que tal seletividade não se restringe ao melhor aproveitamento de recursos, mas também permite ponderar o que, quem e como será investigado.

Com base no banco de dados do Ministério Público e de estatísticas divulgadas pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), Misse (2010) reconstruiu o fluxo de ocorrências registradas a respeito dos homicídios dolosos nas formas consumado e tentado, estelionatos e roubos na cidade do Rio de Janeiro - RJ no ano de 2005, as quais chegaram ao conhecimento do Ministério Público em até quatro anos, ou seja, sinaliza o número de ocorrências que efetivamente se transformaram em inquéritos policiais. Os números obtidos podem ser verificados no Gráfico 1. Frise-se que não foram incluídos casos de prisão em flagrante delito.

Gráfico 1 – Registros policiais de homicídios dolosos, estelionatos e roubos em 2005 e Inquéritos Policiais tombados no Ministério Público na cidade do Rio de Janeiro - RJ até 2009.



Fonte: Banco de dados do MPRJ e NECVU/UFRJ.

Extraí-se do gráfico 1 que dos 3.167 (três mil cento e sessenta e sete) registros de homicídios dolosos na capital fluminense, cerca de 92,5%, ou seja, 2.928 (dois mil novecentos e vinte e oito) chegaram ao Ministério Público em forma de inquérito policial, isso porque, assim como no Distrito Federal e em Pernambuco, em todos os casos de homicídios dolosos, instauram-se automaticamente um inquérito policial. Entretanto, quando confrontamos os números referentes aos registros de roubos com os inquéritos instaurados, 69.621 (sessenta e nove mil seiscentos e vinte e um) contra 1.258, (mil duzentos e cinquenta e oito) percebe-se que, na grande maioria dos casos, 98,2%, somente são instaurados inquéritos quando da existência de meios para identificar o autor ou, nos casos de flagrante delito, os quais de certa forma são considerados inquéritos bem sucedidos. Contudo, merece destaque que muitos desses flagrantes não resultam do poder de investigação da Polícia Judiciária, mas sim de ações repressivas ou preventivas de todo o aparato policial do Estado. De maneira geral, os dados

confirmam a percepção de que os inquéritos policiais são realizados para um número infinitamente menor das ocorrências que chegam até a Polícia Judiciária.

CONTROLE EXTERNO DO INQUÉRITO POLICIAL

A Carta Magna de 1988, em seu art. 129 (BRASIL, 1988), determina ao Ministério Público, entre outras atribuições, exercer o controle externo da atividade policial, na forma definida por legislação complementar. Entretanto, até os dias atuais, observa-se que esse controle não vem sendo exercido satisfatoriamente pelo *Parquet* e, na maioria das vezes, as relações políticas e profissionais entre promotores de justiça e delegados de polícia constituem um jogo de forças sobre quem deve pautar as investigações realizadas durante o inquérito policial. Saporì (2007, p. 60) identifica a “frouxa articulação” no sistema de justiça criminal brasileiro justamente pelos conflitos existentes nas relações entre as organizações policiais e Ministério Público. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 123), em pesquisa realizada no início dos anos 2000, dissertam sobre o controle externo das atividades policiais exercido pelo Ministério Público e identificaram que “na prática, porém, essas vastas atribuições de direito nunca foram exercidas de fato, salvo em casos isolados, representados por células ativistas dentro de alguns MPE que direcionam esforços específicos para a redução da violência e dos abusos cometidos pela polícia”.

Para que se tenha um efetivo controle externo da atividade policial, parece-nos ser necessário preliminarmente que se defina com precisão o conceito de controle externo, o que, para muitos, limitar-se-ia à revisão técnica das evidências apresentadas no curso do inquérito policial e, indubitavelmente, à quebra de alguns paradigmas tanto na resistência das polícias que ainda enxergam em tal controle externo uma forma de ingerência administrativa, como uma mudança da percepção do próprio Ministério Público diante do tema.

Mas, a despeito desses problemas, pode-se vislumbrar o controle externo do Ministério Público no inquérito policial de forma mais cristalina, ainda que timidamente, quando da remessa dos autos ao Ministério Público pelas autoridades policiais. É o representante do Ministério Público que irá avaliar se o trabalho realizado até aquele instante pela autoridade policial encontra-se suficientemente robusto ao ponto de se transformar em uma denúncia ou se deve devolvê-lo por acreditar que as provas são insuficientes para tal empreitada. Vale lembrar que, no Brasil, encontramos uma fase inicial da persecução criminal ambivalente, pois cabe à Polícia Judiciária tanto uma investigação preliminar como o aprofundamento das investigações, um misto do sistema inglês, na tradição *Common Law*, e do sistema continental, na tradição *Civil Law*.

Frise-se que pelo princípio do separatismo, aquele que investiga não possui o direito de acusar, seria a aplicação da fórmula jurídica de freios e contrapesos. Assim, na prática, a Polícia Judiciária permanece como único ator responsável pelo processo de incriminação e por boa parte da formação de culpa, quando da confecção do inquérito policial, em que, em não raros casos, baseia-se toda a denúncia do promotor. Por seu turno, o Ministério Público aponta as deficiências da investigação policial como maiores entraves às conclusões dos inquéritos policiais. É certo que, nos dias atuais, investigações criminais capitaneadas pelo Ministério Público são constitucionalmente questionáveis e operacionalmente complicadas, uma vez não ser esta a sua natureza vocacional.

Na busca de prestar um melhor controle e de agilizar o trâmite do inquérito policial e conseqüentemente toda a persecução criminal, o Poder Judiciário e o Ministério Público, em algumas unidades da Federação, criaram instrumentos específicos com esse fim, os quais

receberam variadas denominações. Misse (2010) identificou várias destas unidades, tais como: Centrais de Inquérito Policial (CI), Promotorias de Investigação Penal (PIP), Centro de Apoio Operacional (CAO) ou Varas de Inquéritos Policiais (VIP). Independente da nomenclatura dada ao sistema, tão logo seja enviado o inquérito policial ao Ministério Público, entram em cena os promotores que avaliarão o que restou apurado na investigação policial e, caso julguem necessário, solicitarão novas diligências. Neste ponto, surge um novo elemento de discussão em nosso trabalho: o fluxo do inquérito policial entre Polícia Judiciária e Ministério Público.

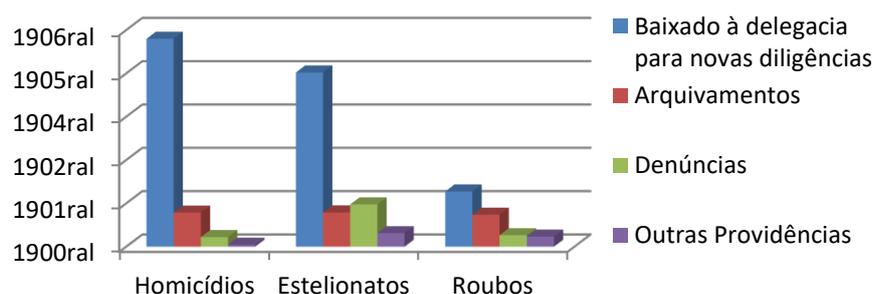
Conhecido no jargão policial como “pingue-pongue”, as idas e vindas do inquérito policial entre Polícia Judiciária e Ministério Público acarretam um distanciamento significativo do momento do crime à denúncia do criminoso, causando, em não raras oportunidades, o arquivamento do inquérito. Dos fatores que podem ser apontados como patrocinadores deste evento, citamos as investigações policiais mal conduzidas que exigem inúmeras prorrogações de prazo ou relatadas sem substância, o que implicaria a solicitação do promotor por novas diligências à autoridade policial. Este, a seu turno, já envolvido por novos procedimentos e convicto de que não obterá novos elementos, apenas aguarda a conclusão do prazo para reenviá-lo ao Ministério Público, dando início a um círculo vicioso da inércia que tende a levar o inquérito a seu arquivamento ou raramente a uma denúncia. Outro fator seria a sobrecarga tanto na Polícia Judiciária como no Ministério Público, assim, com o “pingue-pongue”, cria-se uma maneira do inquérito na verdade não ficar em lugar algum, possibilitando que seus operadores atuem em vários procedimentos simultaneamente, administrando a demanda de trabalho.

Assim, desse jogo de empurra entre Polícia Judiciária e Ministério Público, em que nada é feito pela autoridade policial nem solicitado pelo representante ministerial, a conclusão lógica que se extrai é que fatalmente teremos, como já afirmado, o arquivamento da investigação policial. Muitos são os casos em que o representante do *Parquet* avoca a chamada prescrição por perspectiva, ou seja, dado o tempo já transcorrido e analisando o tempo em que será tramitado o processo, o promotor sugere que, quando o caso for julgado, provavelmente já terá prescrito.

Ainda com base no banco de dados do Ministério Público e do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECV/UFRJ) e do trabalho desenvolvido por Misse (2010), foi possível estimar os casos de homicídio doloso nas formas consumado e tentado, estelionato e roubos na cidade do Rio de Janeiro - RJ no ano de 2005 que chegaram ao conhecimento do Ministério Público até 2009 e qual destinação dada aos inquéritos policiais pelo *Parquet*.

Os números obtidos pelo NECVU/UFRJ podem ser verificados no Gráfico 2, cabendo destacar que não foram incluídas as ocorrências em que houve prisão em flagrante delito.

Gráfico 2 – Procedimentos adotados pelo MP até 2009 com os Inquéritos Policiais de homicídios dolosos, estelionatos e roubos ocorridos em 2005 na cidade do Rio de Janeiro - RJ.

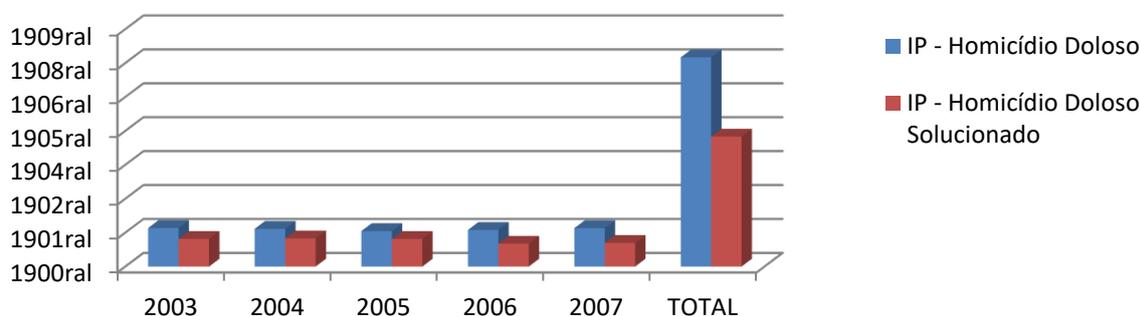


Fonte: Banco de dados do MPRJ e NECVU/UFRJ.

Extrai-se do Gráfico 2 que, dos 2.928 (dois mil novecentos e vinte e oito) inquéritos sobre homicídios, tombados no Ministério Público, apenas 3,8% deles, em quatro anos, transformaram-se em uma ação penal, um índice muito baixo, principalmente se levarmos em consideração a gravidade do crime analisado. Outro ponto que se desprende do Gráfico 2 é que, nas três modalidades criminosas aferidas, o número de devolução do inquérito à Polícia Judiciária é extremamente superior às outras possíveis providências a serem tomadas pelo *Parquet*, sendo que, no caso de roubo, houve um maior equilíbrio com o número de denúncias, um pouco menos de 57% do total. Quando da apreciação dos números de estelionato apurados no Rio de Janeiro - RJ, verificou-se que 66% dos inquéritos retornaram às delegacias de polícia, iniciando as idas e vindas mencionadas anteriormente. No que tange à condenação por homicídio doloso, desse universo de 111 (cento e onze) ações penais, a Universidade Federal do Rio de Janeiro com dados do Tribunal de Justiça daquele Estado estabeleceu uma taxa de 7,5% de elucidação dos crimes com cerca de 10% de condenação. No entanto, a qualidade dos dados confrontados foi insuficiente, o que nos fez desconsiderar essa taxa.

Mas, de forma oportuna, no que diz respeito à taxa de elucidação de crimes de homicídios dolosos no país, cabe frisar que a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) possui um percentual bastante elevado. Conforme dados da própria instituição, entre os anos de 2003 e 2007, foram instaurados 3.084 (três mil e oitenta e quatro) inquéritos policiais com o objetivo de se apurar homicídios dolosos na capital federal e em seu entorno, sendo que em 1.915 (mil novecentos e quinze) deles foi possível apontar os supostos criminosos. No Gráfico 3, ressalta-se com maior clareza a taxa de elucidação dos crimes de homicídio doloso, ano após ano no Distrito Federal, onde em 5 anos, 62% de seus inquéritos foram solucionados.

Gráfico 3 – Homicídios dolosos ocorridos e solucionados no DF entre os anos de 2003 e 2007.



Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal.

Os motivos pelos quais a PCDF atinge tão expressiva marca não podem ser extraídos apenas dos dados apresentados, acreditamos que são fatores decisivos nesse sucesso a organização estrutural da instituição e a motivação dos servidores, já que a Polícia Civil do Distrito Federal é a melhor remunerada no país e, principalmente, o bem estruturado setor técnico-científico, tanto de meios como de pessoal, o que, como veremos, é primordial para o apoio às investigações e a consequente elucidação desta modalidade criminoso.

REFLEXOS DA BUROCRACIA NO PODER DE INVESTIGAÇÃO POLICIAL

Como visto, no Brasil, cabe à autoridade policial a investigação preliminar assim como o aprofundamento das investigações. Mas ocorre que nossas autoridades policiais são levadas a conduzir essa investigação ou seu aprofundamento através de um ambiente extremamente

burocrático, com um excesso de papéis e de escrita, visando a produzir um relatório juridicamente orientado. Todavia, essa cartorização do inquérito policial o transformou em uma ferramenta pouco ágil para a apuração de crimes, conseqüentemente gerando uma baixa capacidade de elucidação, o que nos faz crer que a investigação policial desenvolve-se em função da rotina cartorária e ritualística da delegacia e não o contrário. A função que deveria ser apenas preliminar e administrativa toma outra conotação devido às exigências cartorárias impostas ao inquérito.

A cartorização da atividade policial que vai da simples numeração de páginas dos inquéritos, passando por interrogatórios, depoimentos, relatórios, até uma série de pautas, todas elas burocráticas, tais como prazos a serem cumpridos, formas de apresentação de documentos e de provas, busca padronizar a atividade policial, dando-lhe maior eficiência, contudo não podemos afirmar que a progressiva burocracia alcançou o objetivo pretendido. Esse aspecto burocrático e cartorial desse instrumento de persecução penal advém do Código de Processo Penal, que, em seu artigo 9º, determina que “todas as peças do inquérito policial serão, num só processado, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade” (BRASIL, 1941).

O caráter cartorial do inquérito, mais uma vez se faz presente quando do relatório final produzido pela autoridade de polícia. Este reproduz as narrativas colhidas em depoimentos, elenca as provas produzidas durante os trabalhos de investigação e reconstrói seus significados, evocando a si a produção da verdade jurídica. É essa lógica da aceitabilidade jurídica dos fatos e provas por ele sabidos que determina, sobremaneira, a forma com que conduzirá o inquérito policial. Segundo Lopes Jr. (2006, p. 112), “o delegado define juridicamente os fatos contidos no inquérito que, *a posteriori*, podem ser redefinidos pelo promotor”. No que tange à rotina de uma delegacia de polícia, nota-se que, devido ao modelo de inquérito policial que temos no Brasil, a figura do Escrivão de Polícia ocupa um lugar de destaque, uma vez que todos os procedimentos precisam ser transcritos nos autos, mesmo a contrassenso dos delegados de polícia, aquele servidor acaba sendo fundamental na condução do inquérito.

Garcia (2009, p. 7), que já foi delegado de polícia, e hoje, advogado e autor de obra sobre inquérito policial, a nosso ver, peca quando, ao detalhar uma equipe policial, define o Escrivão de Polícia como aquele “que funciona como uma espécie de secretário da autoridade policial, registrando as diligências realizadas e organizando o inquérito, segundo as instruções e determinações recebidas”. Notadamente, a lentidão e a inércia do trabalho policial são potencializados pelo excesso de burocracia e pela carga de trabalho conferida a esses servidores. Outro dado que se desprende da observação da rotina de uma delegacia de polícia quanto aos atos cartorários é a padronização de técnicas de despacho, assemelhando-se, em alguns casos, a uma verdadeira linha de montagem, principalmente quando da aproximação dos términos de prazos legais.

Não podemos equiparar como bem defende Misse (2010, p. 93), “o inquérito policial à uma investigação policial”. O ato de buscar a elucidação do fato e de sua autoria vai além da materialização da informação transposta ao papel, é da *expertise* dos investigadores que se possibilita realizar um vínculo lógico entre pessoas, fatos e objetos, alcançando, assim, os fins desejados na investigação. O inquérito, enquanto instrumento administrativo, existe também da investigação, mas esta não pode se limitar àquele.

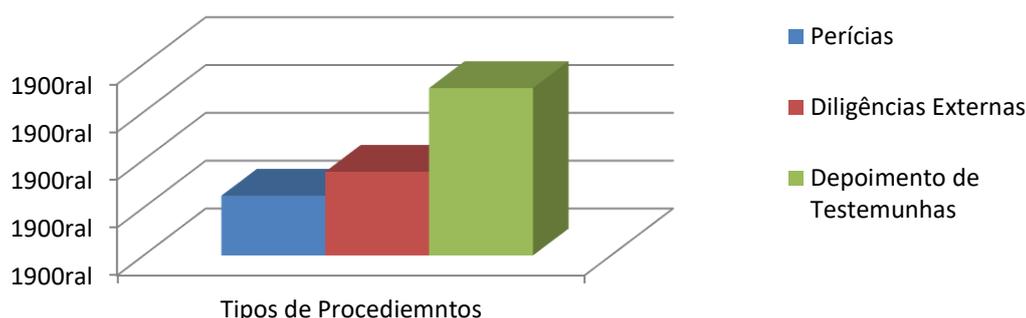
Ocorre que o modelo adotado de instrumento administrativo investigativo faz com que o aparelho policial gaste muito mais tempo e recursos na busca da formação da culpa do que na elucidação dos fatos e de sua autoria. A predominância de saberes jurídicos sobre os saberes

policiais, tanto na retórica como na prática da Polícia Judiciária, faz com que o inquérito policial passe a ser muitas vezes considerado o objetivo primordial da instituição.

Baseado no banco de dados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e de estatísticas divulgadas pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG) e do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP), através do trabalho desenvolvido por Misse (2010), foi possível delinear a relação existente entre as provas testemunhais e outros procedimentos para a elucidação do crime de homicídio em Belo Horizonte.

Os números demonstrados no Gráfico 4 dizem respeito a 124 (cento e vinte e quatro) casos sentenciados de homicídios ocorridos em Belo Horizonte - MG entre 1978 e 2003.

Gráfico 4 – Procedimentos nos IP de homicídios dolosos em Belo Horizonte entre 1978 e 2003.



Fonte: TJMG, NESP/FJP e CRISP/UFMG.

Pelo apresentado no Gráfico 4, pode-se notar a importância dada aos depoimentos de testemunhas para a elucidação de homicídios, o que demonstra claramente a predominância das práticas cartorárias em detrimento às demais técnicas de investigação. As Polícias Judiciárias brasileiras de forma geral, ou por carência de meios, ou pelo caráter cartorial do inquérito que se sobrepõe ao dinamismo que uma investigação exige, ou por simplesmente traços culturais, concede à prova testemunhal importância superior às chamadas provas técnicas. Além de privilegiar o depoimento de testemunhas, notou-se que, entre esse tipo de procedimento, preferiu-se colher os depoimentos daqueles que presenciaram o fato, contudo uma parte considerável dos depoimentos, cerca de 34%, apenas remete a juízo de valores e ao caráter das vítimas, acusados e testemunhas.

A esse respeito, Beato (2011, p. 2), coordenador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, declara que “hoje a polícia investiga com base em depoimentos de testemunhas. É um método atrasado, defasado. Só há peritos de corpos e não de cenas do crime. Nos Estados Unidos, a testemunha é a prova menos importante em um julgamento”.

Segundo o coordenador da pesquisa Mapas da Violência 2011, do Ministério da Justiça, Julio Jacobo Waiselfisz, apenas 8% dos mais de 50 mil homicídios ocorridos por ano no Brasil tem o autor descoberto e preso, “enquanto que na Inglaterra esse número gira em torno de 90%” (ROLIM, 2006, p. 43). Foi divulgado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que mais de 151.800 (cento e cinquenta e um mil e oitocentos) inquéritos sobre homicídios instaurados no Brasil, até dezembro de 2007, continuam em aberto, o que mostra sobremaneira que a principal ferramenta da Polícia Judiciária para a imediata apuração e efetivo combate à criminalidade, o inquérito policial, não está desempenhando a contento o seu papel.

Recentemente, foi publicado o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 e, nele, tivemos a difícil constatação que no ano de 2013 a cada 10 minutos uma pessoa foi assassinada

no país. Foram exatas 53.646 (cinquenta e três mil, seiscentos e quarenta e seis) mortes violentas em 2013, incluindo vítimas de homicídios dolosos e ocorrências de latrocínios e lesões corporais seguidas de morte.

Para Rolim (2006, p. 45), “mantido o atual modelo e as formas tradicionais de atuação policial no Brasil, a tendência maior aponta para o desperdício dos recursos públicos que sejam nele eventualmente empregados”.

É de suma importância lembrar que, para investigações de homicídios, as provas técnicas são fundamentais para a elucidação do crime. Elas proporcionam o entendimento da mecânica do fato. Uma perícia no local do crime, por exemplo, poderá fornecer indícios substanciais à autoridade policial quanto aos envolvidos, meios utilizados para sua consumação e toda a dinâmica ocorrida. As provas técnicas proporcionam ainda um oferecimento de uma denúncia mais robusta por parte do Ministério Público que, inclusive, poderá vir a qualificar o crime cometido baseado nestas provas. Isto posto, é notória a potencialidade positiva que uma prova técnica pode vir a dar a uma investigação policial. Beneficiam-se a polícia, o Ministério Público e, até mesmo, o suspeito, uma vez que, quando da fase processual, poderá desfazer as acusações a ele imputadas com a interpretação dos laudos produzidos pelo devido setor pericial.

Nos casos de homicídios analisados em Belo Horizonte - MG entre os anos de 1978 e 2003, verificou-se que ocorreram em média 2,5 perícias e 3,5 diligências policiais externas à delegacia, contra 7 (sete) depoimentos de testemunhas por inquérito instaurado. Em apenas 23% dos casos de homicídios ocorridos na cidade de Belo Horizonte - MG, houve perícia na cena do crime, um baixo índice para um procedimento que, como vimos, é de grande relevância à elucidação do crime.

Vale lembrar que, em 80% do universo de crimes analisados houve a confissão do autor, o que juntamente com a flagrante constatação da primazia pela prova testemunhal nos faz acreditar que a Polícia Judiciária, em sua maioria, procura elucidar os fatos, principalmente através de depoimentos, seja de testemunhas ou dos próprios acusados, o que lhe afasta cada vez mais do “local do crime”: as ruas.

Ao dar início à tomada de depoimentos por escrito em cartório e à formação da culpa por meio de indiciamentos, a autoridade policial faz com que uma peça informativa policial adquira um *status* instrucional criminal. Essa forma jurídica que recebe a investigação policial, um modelo juridicamente orientado, por vezes, faz com que o inquérito policial passe a ser o objetivo organizacional em si mesmo, relegando a elucidação dos casos e a consequente diminuição nas taxas de criminalidade a um segundo nível.

O lugar central do cartório na dinâmica da atividade policial, em uma realidade burocrática e bacharelesca, cria uma submissão da atividade fim da polícia. A atividade policial não pode ter sua rotina conduzida pela lógica da sobreposição dos trabalhos cartorários aos investigativos. Ilustro tal pensar com os casos em que foram instauradas equipes no modelo “força-tarefa”, que não possuíam na rotina diária de trabalho como centro lógico o inquérito, mas sim a investigação. Essas equipes tiveram e têm altos índices de sucesso.

A manutenção do atual modelo de inquérito policial que, aparentemente não possui valor judicial, por necessitar do aval do Ministério Público quer seja no todo ou em parte, no momento da denúncia, para ser incorporado ao processo e sua presidência exclusiva por delegados de polícia, é amplamente defendida, por motivos óbvios, por esta classe policial. Entendem aqueles servidores que o inquérito policial é fundamental para o Sistema de Justiça Criminal, não só como um mero instrumento de provas, mas como uma garantia do Estado. Nesse diapasão, muitos delegados veem-se como guardiões das garantias dos investigados, o que, a nosso ver, é uma visão equivocada. Esse modelo de investigação preliminar, segundo

Misse (2010, p. 277), “favorece a confusão e a sobreposição de papéis, levando, por exemplo, o Ministério Público a buscar suprir lacunas de investigação, enquanto a polícia perde tempo com formalidades jurídicas”. Essas mesmas formalidades jurídicas são apontadas pelos delegados de polícia como motivo crucial para que quem desempenhe essa atividade seja necessariamente de formação jurídica. Esse é outro engano que, a nosso ver, cometem os que comungam desse entendimento. Um crime financeiro, por exemplo, pode ser elucidado de forma muito mais rápida e precisa por um profissional da área tributária que da jurídica. Ao discorrer sobre o tema, Rolim cita Bittner:

Na verdade, quando tratamos do trabalho policial, estamos nos referindo a uma das funções mais complexas e difíceis que há, cujo desempenho exige um grau de especialização e conhecimento seguramente bem superior a várias outras atividades laborais contemporâneas que, já há muito tempo, só podem ser exercidas por profissionais de nível superior. Entretanto, como sabemos, na maior parte dos países o ingresso nas polícias não depende de formação de nível superior. Quando essa exigência é feita, o que se tem é o pré-requisito de um diploma universitário, quase sempre de formação específica em direito (2006, p. 96).

O papel primordial da Polícia Judiciária é o de investigar e não produzir inquéritos policiais juridicamente orientados, o que caberia ao representante do *Parquet*. Entendemos que incumbe ao delegado de polícia se especializar em áreas próprias de investigação, até porque cabe ao Poder Judiciário, e não à polícia, o juízo de garantia de todo o processo e ao *Parquet*, como mencionado anteriormente, fazer com que aquilo que restou apurado na investigação policial seja abraçado pelo mundo jurídico. Essa lógica distorcida, além de provocar muitos dos entraves a uma boa prestação de serviço à sociedade, acarreta ainda conflitos de interesses entre as categorias funcionais dentro das próprias instituições, o que, conseqüentemente, reflete-se na taxa da criminalidade em todo o país.

Misse (2010) aponta que talvez seja este ponto, uma das maiores questões sobre a burocratização do inquérito policial: os tipos de saberes que sua confecção exige e a disputa existente entre esses saberes. Evidente que há a necessidade de conhecimentos jurídicos para realizar uma investigação capaz de produzir provas que serão, por sua vez, aproveitadas pelo promotor quando da denúncia, contudo nos parece ser bastante questionável, assim como a Misse (2010), a necessidade de um Bacharel em Direito para realizar essa empreitada. Mais sério ainda é o fato de que esse tipo de exigência acaba por criar uma hegemonia dentro da polícia de um saber não policial, o que torna todos os outros saberes, tais como administrativos e policiais, coadjuvantes.

CONCLUSÕES

Em linhas gerais, verifica-se a fragilidade do sistema de justiça criminal brasileiro. Parece-nos contraditório o fato de que o inquérito policial, procedimento próprio da primeira fase da persecução criminal, que deveria ser uma ferramenta destinada à apuração da existência de infrações penais, assim como à identificação de sua autoria e esclarecimento de toda a dinâmica dos fatos delituosos, seja apontado por operadores, deste mesmo sistema, como um dos vilões responsáveis pelo mau andamento dos trabalhos de investigação policial em todo o país. No entanto, ocorre que dados apurados por todo o Brasil apontam exatamente nessa direção, pois a forma como o inquérito policial é conduzido, sua excessiva burocratização e judicialização transformaram-no em uma peça obsoleta que, na maioria das vezes, não atinge

os fins a que se propõe, sendo um entrave à eficiência policial e efetiva elucidação dos crimes praticados por todo o país.

A capacidade de resposta à criminalidade por parte da polícia vem gradativamente diminuindo, uma vez que a lógica cartorária do inquérito policial retira das ruas o policial, remetendo-o a um mundo jurídico em que o inquérito é o objetivo organizacional em si mesmo. Persegue-se mais a formação da culpa do que investigar e constatar fatos e elucidar materialidade e autoria, exemplo disso é a importância conferida a provas testemunhais em relação às periciais.

Por todo o exposto, acreditamos que o modelo atual de inquérito policial, o qual reforça um aspecto cartorário e bacharelesco em prejuízo das atividades de investigação policial, em nada contribuirá para o efetivo enfrentamento da criminalidade. O papel de destaque dado ao cartório na atividade policial provoca uma retração da atividade fim da polícia, e esta não pode ter sua rotina conduzida por uma lógica burocrática. Relegar a um segundo plano as atividades de investigação é sentenciar à morte a efetiva elucidação de crimes.

Temos que o resultado dessa burocratização das atividades policiais fez com que, em não raros casos, a confecção da peça preliminar de investigação se arrastasse por anos, o que, por si só, já causa um enorme sentimento de impunidade. Precisamos enfrentar o novo, buscar o ciclo completo de polícia, dar maior agilidade à máquina policial, criar um canal direto entre investigadores e o *Parquet*, suprimindo assim parte da burocracia reinante nos procedimentos policiais desde a época do Brasil Império através da figura do delegado de polícia.

Portanto, a investigação policial focada em critérios científicos e revestida da *expertise* dos investigadores pode possibilitar um efetivo enfrentamento à criminalidade, pois o ato de buscar a elucidação do fato e de sua autoria vai além da materialização da informação transposta ao papel.

Concluimos, portanto, que a ausência de políticas de segurança pública, a inexistência de prioridades organizacionais, o volume excessivo de demandas de todos os tipos, sobrecarregando as delegacias e o próprio modelo de trabalho policial, voltado ao inquérito policial, fundado no princípio da inquisição, concorrem para impedir o funcionamento adequado das repartições policiais, o que de forma reflexa atinge o cidadão que, por não presenciar a efetiva punição do criminoso, tem a sensação de insegurança potencializada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Casa Civil, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. **Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6815/80**. Brasília, DF: Presidência da República. Casa Civil, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>.

_____. **Superior Tribunal Federal**. Súmula Vinculante nº 14 - PSV 1 - DJe nº 59/2009 - Tribunal Pleno de 02.02.2009 - DJe nº 26/2009, p. 1- DO de 09.02.09, p. 1. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/0014vinculante.htm>.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**, 6ª T. – HC 2102-9/RR - Rel. Min. Pedro Aciole, DJU de 18 de abril de 1994. p. 8525.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. 8 ed. São Paulo: Revista de Segurança Pública, 2014. Disponível em:
<<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//8anuariofbps.pdf>>.

GARCIA, Ismar Estulano; PIMENTA, Breno Estulano. **Procedimento Policial: Inquérito e Termo Circunstanciado**. 12 ed. Goiânia: AB, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

KANT, Roberto de Lima. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leornada; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** Rio de Janeiro: Record, 2003.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MISSE, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink, 2010.

MORAES, Alexandre. **Direitos Humanos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. Rio de Janeiro: Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TÁVORA, Nestor, ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 3 ed. São Paulo: Jus Podium, 2009.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de processo penal comentado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

O GEOPROCESSAMENTO COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE CRIMINAL NAS RODOVIAS FEDERAIS DA PARAÍBA

*Ricardo Romero Diniz Rodrigues
André Luiz Sá de Oliveira*

As rodovias federais que cruzam o Estado da Paraíba são utilizadas para circulação de mercadorias, bens, serviços e pessoas, e elas ainda ligam os Estados que fazem fronteira com a Paraíba como o Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará, seja em deslocamento pendular, ou nos deslocamentos turísticos, uma vez que as capitais desses Estados são cidades litorâneas.

Por serem importantes corredores de ligação entre Estados, torna-se necessário o mapeamento e a investigação dos registros de ocorrências criminais nestas rodovias. Assim, cria-se a possibilidade de se observar quais os locais que estão mais vulneráveis em relação a incidências criminais, bem como, o horário da prática destes delitos, de forma que seja possível o emprego efetivo da fiscalização com o objetivo de prevenir a prática de delitos.

Analisaremos espacialmente as ocorrências com base nos dados cadastrados no sistema de informação da Polícia Rodoviária Federal, lavrados em Boletins de Ocorrência Policiais (BOP) e que foram flagrados nas BRs 101 e 230, na Região Metropolitana de João Pessoa – PB, entre os anos de 2013 e 2014. Tal análise visa identificar os trechos em que as ocorrências foram flagradas com mais frequência, utilizando-se de ferramentas de geoprocessamento e técnicas de mapeamento criminal para visualizar os trechos vulneráveis.

Apresentaremos a área de aplicação deste trabalho, onde serão discutidos os conceitos de geoinformação, georreferenciamento, sistemas de navegação por satélite (GNSS), sistemas de coordenadas geográficas e de referência geodésica, bem como, a definição dos sistemas de informação geográfica (SIG). Exporemos as teorias de mapeamento criminal, ao abordar crime, polícia e justiça no Brasil, discutindo as etapas do mapeamento criminal, os tipos de representação geográfica dos fenômenos da criminalidade e as principais ferramentas de SIG.

APLICAÇÃO DO GEOPROCESSAMENTO NAS RODOVIAS FEDERAIS

A malha viária em que se baseará este trabalho é denominada de “rodovia federal”, de acordo com o Departamento Nacional de Infraestrutura Transporte (DNIT, 2014) e com a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011 (BRASIL, 2011). Divide-se em: rodovias radiais, longitudinais, transversais, diagonais e rodovias de ligação e tem sua nomenclatura definida pela sigla “BR”, identificando-a como uma rodovia federal, seguida por três algarismos, sendo que o primeiro define qual o tipo de rodovia. Com base na definição das rodovias federais, o Estado da Paraíba

possui as seguintes rodovias: BR 101, BR 104, BR 110, BR 116 (longitudinais); BR 230 (transversal); BR 361 (diagonal), BR 405, BR 412, BR 426, BR 427, BR 434, todas rodovias de ligação.

Aqui, nosso olhar se debruça sobre as rodovias federais BR 101, do Km 0 ao 127, e BR 230, do Km 0 ao 103. Neste trecho há quatro Unidades Operacionais da PRF (UOP) (BRASIL, 2012, p. 38), sendo eles: UOP de Mamanguape, que atende ao trecho da BR 101 Norte; UOP de Mata Redonda, com jurisdição na BR 101 Sul; UOP de Bayeux, responsável pela área leste da BR 230; UOP de Café do Vento, que fiscaliza o trecho oeste da BR 230.

Quanto às formas de análise das rodovias mencionadas, a tecnologia de geoprocessamento aliada aos mapas para registro de informações espaciais vem sendo utilizada desde a década de 1980, com o desenvolvimento e aprimoramento de *softwares* e *hardwares* que suportam a visualização em telas das mais diversas informações. Os sistemas de informação geográfica têm sido aplicados em diversas áreas, desde estudos que apoiam a prevenção e o controle de incêndios (OLIVEIRA, 2013), projetos na área de agronomia (AFFONSO, 2002), no controle de acidentes de trânsito nas rodovias federais (SCHMITZ, 2011), na utilização de sistemas de informações geográficas no planejamento urbano (PEREIRA, SILVA, 2001) e no planejamento estratégico operacional na área de segurança pública (COSTA, 2007; FIGUEIRA, 2004).

De acordo com a definição de Furtado (2002), geoprocessamento é o conjunto de técnicas de coleta, tratamento, manipulação e apresentação de informações espaciais, que tem como objetivo a geoinformação, correspondente à informação unida com um atributo geográfico. Temos também que, a informação georreferenciada pode ser caracterizada por estar vinculada a sua posição geográfica, através das coordenadas, com algum ponto da Terra. Utiliza-se esta técnica para representar um dado no espaço e, através de mapas, é possível representar esta informação com mais facilidade (FURTADO, 2002).

Este mesmo autor explica que o Sistema de Informações Geográficas (SIG) é um *software* que é utilizado para o tratamento da geoinformação, sendo possível a confecção de mapas, o georreferenciamento das informações, o processamento e a visualização. Estes sistemas têm auxiliado no planejamento de operações de segurança pública, uma vez que podem ser utilizados para combinar elementos dos mapas de forma a refazer análises de relacionamentos, padrões e tendências. Segundo Câmara e Queiroz (2004, p. 03), “o termo Sistemas de Informação Geográfica (SIG) é aplicado para sistemas que realizam o tratamento computacional de dados geográficos e recuperam informações não apenas com base em suas características alfanuméricas, mas também através de sua localização espacial”.

Diante da variedade de sistemas desenvolvidos para realizar um trabalho de análise espacial e criminal por meio da tecnologia de geoprocessamento, destacam-se as ferramentas de sistema de informações geográficas, também conhecidas como *Geographic Information System (GIS)*. Segundo Câmara e Davis (2004, p. 01), estes *softwares* realizam análises complexas utilizando “técnicas matemáticas e computacionais para o tratamento da informação geográfica”.

A escolha de um bom *software* é fator primordial ao se trabalhar com sistemas de coordenadas geográficas, na elaboração de mapas e georreferenciamento de informações. São muitas as opções de sistemas que podem ser utilizados, sendo estes classificados em programas livres (gratuitos) e *softwares* pagos. Por serem gratuitos, o código para desenvolvimento destes sistemas é aberto, não havendo custo sobre a licença. Como exemplo, Figueira (2004) cita o “TerraView” que é um sistema brasileiro desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o “GvSIG”, programa espanhol, que tem como vantagem uma apresentação mais amigável para os usuários. Ao descrever um SIG como “pago”, cita o “ArcGis”, também

conhecido como “ArcView”, que é um software de “código fechado”, classificado como comercial, bem como o “MapInfo”, ambos possuem as mesmas características, são muito usados no Brasil e têm seu emprego mais voltado para soluções corporativas (FIGUEIRA, 2004).

Ao ser escolhido o *software* que será utilizado para um trabalho que envolva geoprocessamento, deve-se definir quais as coordenadas serão utilizadas para representar a projeção, a localização espacial dos eventos e qual o sistema de referências que deve ser adotado para se realizar o georreferenciamento das ocorrências. De acordo com Cavalcanti (2013), devido à variação de representação da superfície terrestre, que pode ser em forma de elipsóide ou geóide, para que haja uma representação de um ponto nesta superfície, os sistemas geodésicos buscam uma melhor correlação entre o geóide e o elipsóide de referência. Estes sistemas de referência são adotados de forma que se adaptem melhor a cada país. O sistema geodésico utilizado no Brasil, a partir de fevereiro de 2005 é o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas - SIRGAS (BRASIL, 2006), também chamado de SIRGAS 2000 (CAVALCANTI, 2013).

Não seria possível o georreferenciamento, isto é, o posicionamento de um ponto na superfície da Terra, sem a definição do sistema de projeção que deve ser utilizado para localização deste ponto. Desta forma, adota-se o sistema de coordenadas geográficas por considerar que a Terra tem a forma esférica, isso faz com que todo e qualquer ponto na superfície terrestre diste igualmente ao centro da Terra. Esta é a forma comumente utilizada para representar as coordenadas de um mapa, denominadas de latitude e longitude expressas por unidades angulares: graus, minutos e segundos (BRASIL, 2006).

Definidos o sistema de referências geodésicas e o sistema de coordenadas geográficas para se trabalhar com as tecnologias de processamento espacial de dados, deve-se ter a preocupação em capturar as coordenadas do exato local da informação que se deseja representar em um mapa. Para obtenção deste ponto, serão utilizados aparelhos de sistemas de posicionamento global GPS (*Global Positioning System*), tecnicamente chamado de GNSS, que é um sistema de transmissão de dados de posicionamento via satélite, e sua tecnologia é capaz de possibilitar que o usuário, estando ele em qualquer local da superfície da terra, tenha à sua disposição, dos vinte e quatro em órbita, no mínimo, quatro satélites, rastreáveis. Esse número de satélites permite que se identifique o ponto de localização, em tempo real, em que o usuário se encontra (BRASIL, 2006).

Ao se aplicar as técnicas de exibição em mapas, torna-se necessária a representação espacial dos dados, sendo utilizados os modelos vetoriais e matriciais, de forma que estes dados podem ter representação gráfica, através de pontos, linhas, polígonos e matriz, bem como uma representação chamada de numérica, em que são utilizados letras e números. De acordo com Burrough (apud OLIVEIRA, 2013), o dado vetorial em um mapa digital é constituído por representações gráficas: todas as feições são descritas por pontos, linhas e polígonos, representados em um sistema de coordenadas.

Serão utilizados mapas formados por pontos “*pixel*”, diferentemente dos dados vetoriais. Ao inserir dados raster em um SIG, estes são representados por uma matriz ($m \times n$), linha e coluna, composta por células ou *pixels* de dimensões variáveis. Cada célula está numa posição ($m \times n$) na matriz e poderá estar associada a um atributo ou dado descritivo (CENTENO apud OLIVEIRA, 2013).

MAPEAMENTO CRIMINAL E ANÁLISE ESPACIAL

A representação cartográfica de um fenômeno é uma tarefa desafiadora ao se demonstrar uma informação que será mapeada, uma vez que se pretende apresentar, através

dos mapas, os acontecimentos e a relação destes com o ambiente. Devemos definir os tipos de informações que se deseja mapear. Segundo Figueira (2004), elas podem ser de dois tipos: qualitativas ou quantitativas. Desta forma, ao se mapear as ocorrências de furtos, assaltos, homicídios, tráfico de drogas, indicando o local em que ocorrem, far-se-á o uso de informações qualitativas, que são as que dizem respeito à tipificação da informação, ao aspecto de qualificação. No entanto, as informações quantitativas são as que dizem respeito à quantificação, mensuração e/ou hierarquização, isto é, exatamente a quantidade de vezes que aquela ocorrência se repete em determinado ambiente (FIGUEIRA, 2004).

No momento em que as diversas ocorrências criminais estão sendo simbolizadas em um mapa, devem-se atribuir símbolos que representem o evento de forma que as pessoas que forem interpretar as informações nele contidas compreendam o significado de cada ponto ou imagem do mapa. Podem ser utilizados mapas de pontos, coropléticos, de isolinhas e mapas com símbolos estatísticos (FIGUEIRA, 2004). Ainda são utilizados os mapas temáticos de índices e os mapas de superfícies e de *Kernel*, apresentados por Beato (2008).

De forma sucinta, serão apresentados três tipos de mapas nesta pesquisa, que são os seguintes: os mapas de pontos (chamados de mapas pontuais), que representam as ocorrências individualmente e demonstram a concentração de cada evento, e estes são os mais utilizados pela polícia, segundo Beato (2008); os mapas coropléticos, utilizados para o mapeamento de um fenômeno em uma determinada área e, de acordo com Figueira (2004), são aplicados na visualização da distribuição de um evento criminal dentro de um determinado recorte espacial e serão visualizados os mapas de *Kernel*, conhecidos como mapas de áreas quentes, mapas de calor, *hotspots*, que são utilizados para estimar como a densidade de eventos varia continuamente numa área de estudo baseado num padrão de pontos. Ainda de acordo com Beato (2008), o valor da densidade, que é representado por uma cor, reflete a concentração de eventos na área ao seu redor.

As ferramentas de geoprocessamento são utilizadas para geração de mapas e imagens dos fenômenos que envolvem a criminalidade e, através destes, poderemos demonstrar com precisão o local em que as ações criminosas estão sendo cometidas ou onde são reprimidas em virtude da fiscalização. Ao se empregar as técnicas de mapeamento é possível aumentar a capacidade de análise criminal, uma vez que a incorporação de variáveis espaciais pode influenciar na distribuição geográfica dos eventos criminosos. A análise, por exemplo, da infraestrutura urbana de uma cidade ou região que apresenta altos índices de violência torna possível a identificação de problemas ao se inserir dados demográficos e econômicos, uma vez que estes crimes podem estar relacionados à alta densidade populacional e à qualidade de vida dos moradores destas regiões.

O mapeamento criminal está associado ao SIG em virtude destes programas de computador permitirem a geração de mapas e também por serem sistemas ágeis na busca de informações a partir de dados espaciais e que podem estar relacionadas a diversos bancos de dados, sejam eles criminais ou não. Boba (2009), citado por Figueira (2004) define o “mapeamento criminal” como sendo um “processo de utilizar sistemas de informação geográfica na condução de análise espacial de problemas de crime e outros recursos policiais”. O mapa é tratado como uma abstração do mundo real em que é possível constatar não só a geografia e a ocupação da superfície, mas também a ocorrência de fenômenos culturais, políticos e sociais. Desta forma, uma ocorrência criminal que tenha um endereço ou uma coordenada geográfica a ela associada, podendo ser representada em um mapa.

Para que um processo de análise criminal seja bem sucedido, procedimentos devem ser seguidos, desde a escolha de um *software*, a coleta dos dados que serão processados, o formato em que estes estão armazenados e a forma de como serão representados, e seja possível extrair as informações que serão a base do conhecimento que será utilizado pelas instituições de segurança pública no combate à violência (LIMA; RATTON e AZEVEDO, 2014).

METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste tópico, apresentamos a metodologia da pesquisa, através da qual manipulamos os dados armazenados no sistema de informação da PRF. Utilizamos tanto da abordagem qualitativa como quantitativa. Através da primeira, classificamos os tipos de crime que são registrados nas ocorrências policiais. Por meio da segunda, através dos números apresentados, definimos quais crimes estão em evidência utilizando-se da coleta, armazenamento, tratamento e manipulação dos dados, para realizar o mapeamento criminal.

A aplicação das tecnologias de geoprocessamento com o objetivo de mapear e analisar informações requer conhecimento em sistemas de informação geográfica, bem como manipulação de bancos de dados, sejam eles armazenados em simples planilhas de *Excel* ou em tabelas especificamente criadas para armazenamento no SIG. Não basta ter conhecimento na aplicação das ferramentas se os dados que serão manipulados não estiverem acessíveis, em formato que sejam reconhecidos pelos programas e classificados de acordo com a natureza das informações que permitam ser analisados. Para isto, necessita-se que seja realizado um planejamento dos passos que devem ser seguidos durante o desenvolvimento do trabalho para que os dados armazenados sejam transformados em informações úteis.

Uma destas etapas é realizar a geocodificação dos crimes através de suas coordenadas geográficas, ou seja, a conexão entre o banco de dados e o mapa que será apresentado pelo sistema, pois desta forma será possível realizar o mapeamento dos crimes e relacioná-los a variáveis, tais como nos crimes de trânsito, que podem estar relacionados à presença de bares e restaurantes nas proximidades das rodovias. Com a análise espacial destas informações, a fiscalização nas rodovias nos trechos com tais características pode ser intensificada com a presença da PRF, para que estes motoristas evitem transitar embriagados e venham a se envolver em acidentes.

De posse dos dados das ocorrências, foi realizada a captura das coordenadas geográficas por meio de um receptor de sinal GPS que, de acordo com Cavalcanti (2013), fornece “a localização geográfica em tempo real”. Realizamos o georreferenciamento com o uso do *software* QGIS, versão 2.2.0 Valmiera, tendo como base a cartográfica digital do Estado da Paraíba e de suas cidades, utilizada pela Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESAs), disponível no banco de dados desta agência (AESAs, 2014) e a malha viária das rodovias federais, que foi extraída do DNIT, disponibilizada em formato digital, georreferenciada no site da instituição (DNIT, 2014).

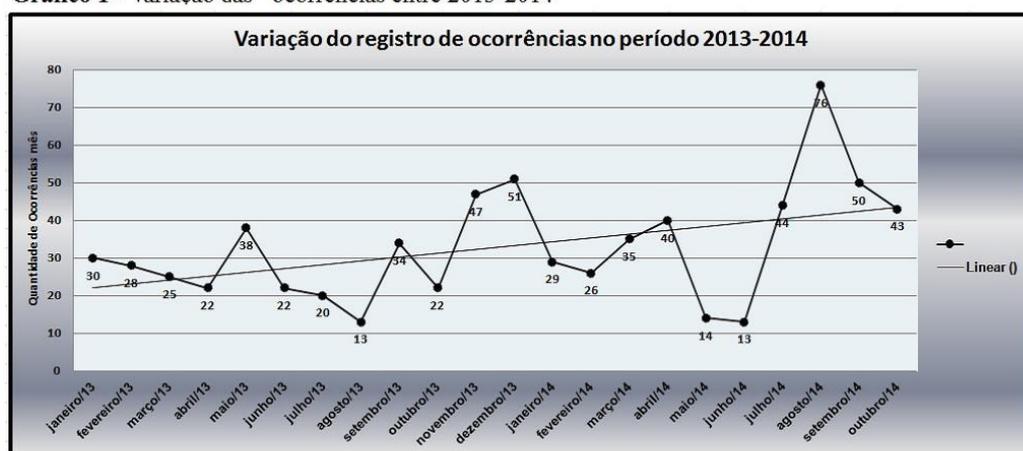
As informações serão apresentadas em forma de mapas dinâmicos e representarão de forma espacial, através de mapas de pontos, coropléticos ou mapas de calor, as áreas com maior incidência ou vulnerabilidade. Também serão utilizados gráficos e tabelas que subsidiarão na compreensão dos mapas de forma a demonstrar que certos tipos de crime podem estar relacionados a diversos fatores de grande valor para a área de segurança pública, a partir do

momento em que se visualiza não somente os números da criminalidade, mas o espaço, o ambiente, entre outros aspectos relevantes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a aplicação de ferramentas e tecnologias de geoprocessamento, podemos realizar uma análise dos crimes nas rodovias federais registrados entre o período de janeiro de 2013 e outubro de 2014, no qual observamos que, de acordo com o Gráfico 1, há um aumento no número de ocorrências criminais, no período de julho a agosto de 2014, e que, de acordo com a Tabela 2, há um aumento na quantidade de apreensões. De acordo com o Gráfico 1, no mês de agosto de 2014 foram registradas 76 ocorrências, aumento de 72,73% em relação ao mês de junho do mesmo ano.

Gráfico 1 - Variação das ocorrências entre 2013-2014



Fonte: Pesquisa Documental. (2014)

Após classificação e processamento dos dados, os Crimes de Trânsito lideram as estatísticas sobre os crimes mais fiscalizados nos anos de 2013-2014, representando 38,50% de todas as ocorrências analisadas. Ainda inseridos neste grupo estão os crimes por dirigir sob efeito de álcool, que representam 73,02%. Verifica-se uma queda no número destes delitos, em virtude da fiscalização. No entanto, com a proximidade das festas de fim de ano estes números podem mudar.

Com 11,22% do total de registros, a recuperação de veículos roubados/furtados vem crescendo durante o ano de 2014, segundo a Tabela 2. Não computados os dados dos meses de novembro e dezembro de 2014, o total de veículos recuperados ultrapassou a quantidade de registros de 2013. Ainda observando a Tabela 1, os crimes ambientais tiveram aumento em relação a 2013, quando foram registrados apenas 12 casos, passando a 59 ocorrências no ano de 2014, aumento de 492% em relação ao ano anterior, superando os crimes fiscais. Estão neste grupo desde prisões envolvendo animais silvestres até o transporte de produtos perigosos sem autorização.

Tabela 2 - Principais Ocorrências registradas pela PRF.

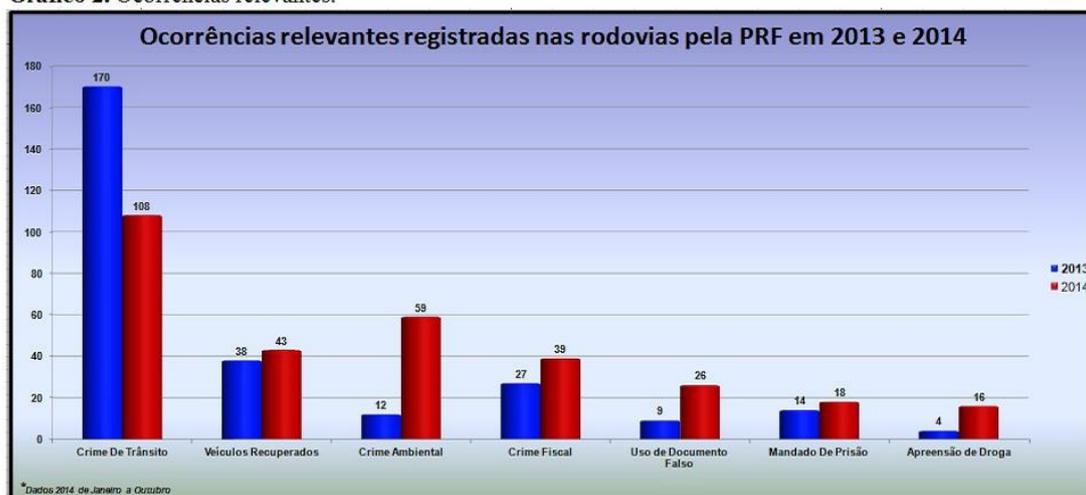
Ocorrências Registradas pela Polícia Rodoviária Federal					
Crimes	2013	2014	2013-2014*	%	Fr. Acum
Crime De Trânsito	170	108	278	38,50%	38,50%
Veículos Recuperados	38	43	81	11,22%	49,72%
Crime Ambiental	12	59	71	9,83%	59,56%
Crime Fiscal	27	39	66	9,14%	68,70%
Uso de Documento Falso	9	26	35	4,85%	73,55%
Mandado De Prisão	14	18	32	4,43%	77,98%
Apreensão de Droga	4	16	20	2,77%	80,75%

Obs: *Janeiro a Outubro de 2014

Fonte: Pesquisa Documental (2014).

O uso de documento falso utilizado por condutores para ludibriar a fiscalização é outro tipo de delito que teve um elevado índice de apreensões, quase triplicou o número de ocorrências em 2014, aumento de 290% em relação a 2013 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Ocorrências relevantes.



Fonte: Pesquisa Documental. (2014)

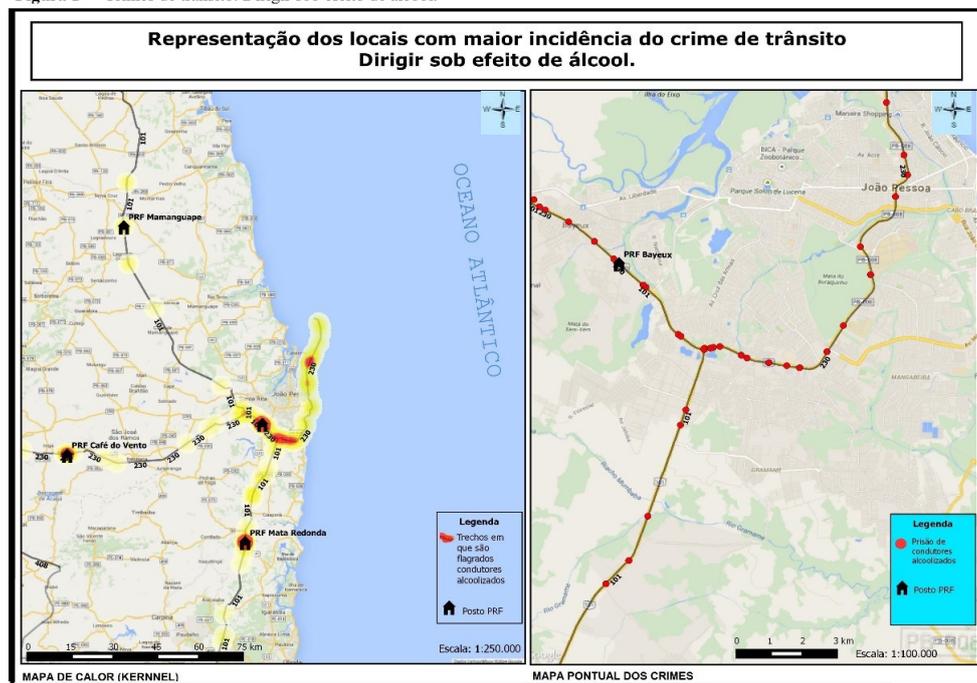
Em 2014, entre os meses de janeiro a outubro, 18 pessoas foram presas por estarem foragidas da justiça, como se observa no gráfico. Este número de prisões representa um aumento de 28,55% em relação ao ano anterior. Esta informação está relacionada ao aumento da fiscalização de pessoas que transitam diariamente nas rodovias federais.

As ações de combate ao crime, especialmente ao tráfico de drogas e ao uso de entorpecentes, desenvolvidas pela PRF nas rodovias em análise, demonstram que as ocorrências envolvendo este tipo de crime foram 4 (quatro) vezes maior no ano de 2014, quando comparadas às apreensões de drogas no ano de 2013. Apesar da elevação no número de apreensões de drogas, estes registros representam apenas 4,32% do total de ocorrências entre janeiro e outubro de 2014.

Gráfico 3 - Veículos envolvidos em ocorrências.

Fonte: Pesquisa Documental (2014)

Analisados os tipos de veículo automotores envolvidos nos crimes, verifica-se que o automóvel representa 41,55%, totalizando 300 registros, seguido da motocicleta com 166 ocorrências, 22,99%. No entanto, estes números condizem com os cadastrados no sistema do DPRF, onde 38 registros não identificam o veículo envolvido. Ao se observar o gráfico acima, verifica-se que 3 ocorrências foram identificadas como outros, uma vez que representam uma ocorrência que não envolveu veículo, uma com bicicleta e por último um trator com registro de roubo e furto, de acordo com o Gráfico 3.

Figura 1 - Crimes de trânsito. Dirigir sob efeito de álcool.

Fonte: Pesquisa Documental

Os dados das ocorrências apresentam os números da criminalidade na rodovia federal, sendo assim, torna-se importante para o planejamento e acompanhamento das ações de combate ao crime que estes sejam representados espacialmente nos trechos em que foram registrados. Desta forma, com a utilização do SIG, foi possível realizar a espacialização e

visualização destes crimes nas áreas em que estão acontecendo com mais frequência, como é possível observar-se na Figura 1.

Os crimes de trânsito representam 38,50% do total de crimes registrados entre 2013 e 2014. Desse total, 203 ocorrências são de prisões por dirigir sob o efeito de álcool. Em virtude desta constatação estes crimes estão representados na Figura 1 e percebe-se que as áreas vermelhas no mapa de calor representam os locais em que os crimes de alcoolemia foram flagrados em virtude da fiscalização realizada pela PRF nas rodovias federais. Além das bases operacionais estarem em destaque, nota-se um trecho no entroncamento das BR 230 com a BR 101 e mais uma área destacada na cidade de Cabedelo. Através do mapa pontual, é possível observar o local exato em que estes crimes foram registrados, mediante a visualização dos pontos vermelhos distribuídos no mapa, com concentração destas prisões na BR 230.

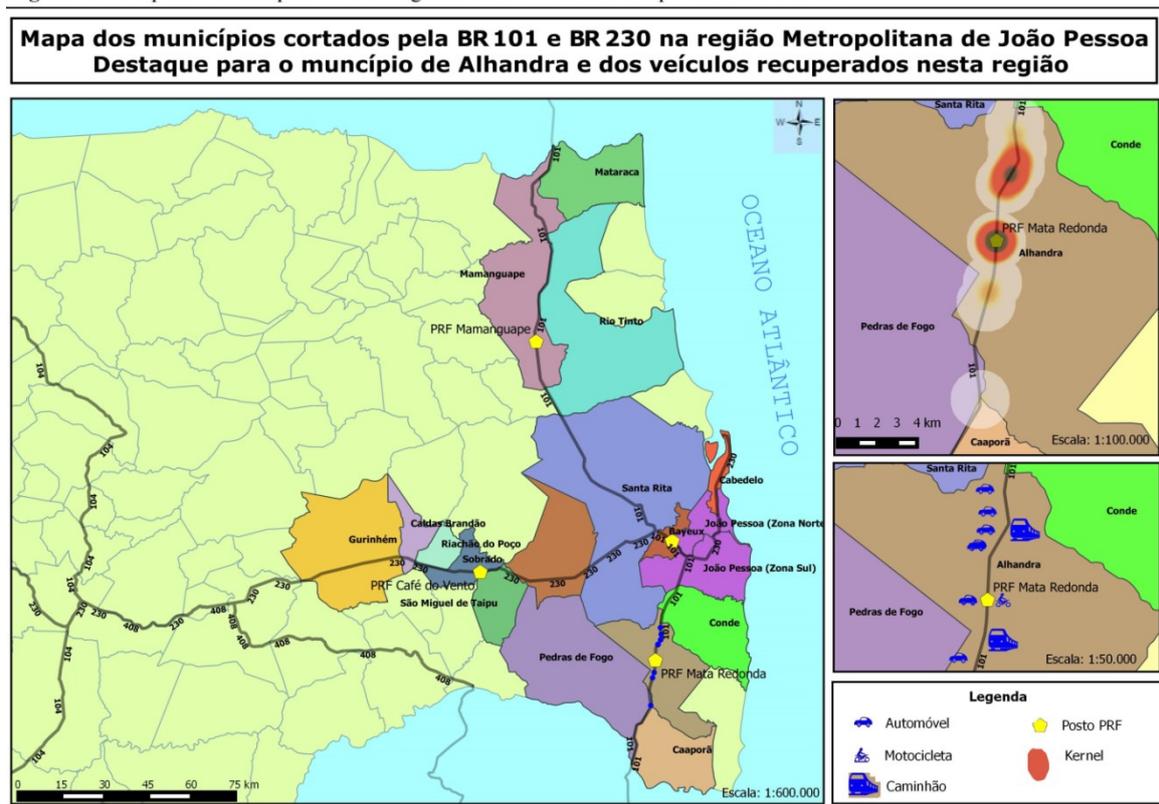
De acordo com o Mapa de *Kernel* (Figura 2), existe na BR 101 sentido sul, representado pela mancha vermelha, uma concentração dos locais em que os veículos furtados/roubados foram abandonados após a prática dos crimes. É possível fazer uma análise mais precisa ao verificar no mapa pontual dos crimes o local exato em que os veículos foram deixados, por meio da indicação dos quilômetros (Km) ao lado dos pontos vermelhos.

Figura 2 - Mapa dos locais dos veículos roubados abandonados nas rodovias.



Ao se analisar os mapas pontual e de Kernel, estes locais são bem próximos ao posto de fiscalização da Polícia Rodoviária Federal na BR 101, sentido sul, e o abandono destes veículos roubados nestes locais podem estar relacionados à presença da polícia neste trecho, pois ao se aproximarem da base operacional, para evitar serem presos, os criminosos abandonam o veículo e fogem.

Figura 3. Mapa dos municípios da 1ª Delegacia da PRF. Veículos recuperados em Alhandra.



Os limites municipais e as cidades que fazem parte da circunscrição do trecho das rodovias federais são facilmente visualizados, por meio do mapa coroplético (Figura 3) e ainda é possível averiguar quais municípios são interseccionados por determinada rodovia, utilizando-se ferramentas de geoprocessamento. Por meio do mapeamento criminal e de escalas diferenciadas é possível analisar a dinâmica dos crimes em determinado município, como o da imagem da Figura 3 que detalha o município de Alhandra-PB e apresenta a distribuição das ocorrências em que pessoas foram presas em virtude de estarem conduzindo veículos com registro de roubo/furto no ano de 2014, pois tanto através das áreas quentes como pela distribuição dos pontos há a possibilidade de representação dos locais com maior incidência de registros, conforme o detalhe do *Kernel*.

CONCLUSÕES

A tecnologia de geoprocessamento tem sido uma aliada no planejamento e no investimento dos recursos públicos na área de segurança. O mapeamento e distribuição espacial dos crimes nas rodovias federais com a utilização destas técnicas demonstram com maior clareza os pontos em que o policiamento ostensivo tem atuado contra a criminalidade e quais os trechos o policiamento deve ser reforçado para diminuir o número de ocorrências.

Através dos estudos realizados, foi possível geocodificar as ocorrências registradas no sistema da PRF, inseri-las em um SIG e analisar o ambiente em que tais crimes ocorreram. Também foram mapeados os crimes mais flagrados pela fiscalização e exibidos através de mapas, estando entre estes: os crimes de trânsito e a recuperação de veículos com maior número de registros, seguidos dos crimes ambientais e fiscais. Observa-se também que houve

um aumento no número de pessoas presas por se encontrarem foragidas da justiça. O uso de documento falso utilizado por condutores para ludibriar a fiscalização é outro tipo de ocorrência que teve um elevado índice de apreensões, quase triplicou o número de ocorrências em 2014, com aumento de 290% em relação ao ano anterior. Apesar do crescimento no número de apreensões de drogas no ano de 2014, a quantidade de ocorrências representa apenas 4,32% dos registros no período de janeiro a outubro deste mesmo ano. Estas ocorrências aqui relacionadas representam 80% do total de registros armazenados no sistema da PRF, no entanto, são apenas 20% dos tipos de crimes identificados.

Diante da aplicação do geoprocessamento e de suas ferramentas para mapeamento criminal, a integração entre as instituições de segurança pública no compartilhamento das informações possibilitará o mapeamento e a visualização de toda a dinâmica dos crimes, a exemplo dos veículos recuperados pela PRF, que ao terem acesso às informações de onde foram roubados/furtados, com a exata localização e o tipo de veículo sinistrado, os agentes da Polícia Rodoviária Federal poderão concentrar a sua fiscalização em locais previamente identificados e focados em determinados tipos de veículo.

Recomenda-se que os crimes flagrados nas rodovias federais pelos agentes da PRF tenham as coordenadas geográficas do exato local onde o fato aconteceu como é registrado nos boletins de ocorrência policial, a fim de que estas informações sejam utilizadas no gerenciamento e mapeamento com maior precisão destas ocorrências. Ao serem compartilhadas as informações pelas demais instituições que já utilizam esta tecnologia, o cruzamento dos dados permitirá uma análise fiel à localização geográfica de cada crime.

REFERÊNCIAS

AESA. Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba. **Geo portal AESA. Shapefiles**, 2014. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/geoprocessamento/geoportal/shapes.html>>.

AFFONSO, A. **Introdução ao geoprocessamento e ao sensoriamento remoto**. 2002. 52 f. Dissertação (Mestrado em Sensoriamento Remoto) – Faculdade de Agronomia, Universidade de Taubaté, 2002.

BEATO, Claudio (Org.) **Compreendendo e avaliando**: projeto de segurança pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BOBA, R. **Crime analysis and crime mapping**. London: Sage Publication, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. **Abordagens espaciais na saúde pública**. Brasília. Ministério da Saúde, 2006. 136 p. il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde) (Série Capacitação e Atualização em Geoprocessamento em Saúde. ISBN 85-334-1181-2.

_____. 2011. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 12.379 de 6 de Janeiro de 2011**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação-SNV. Brasília-DF. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12379.htm>.

_____. 2012. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Brasília. Portaria nº 95, de 25 de junho de 2012. Altera a circunscrição das Delegacias da Polícia Rodoviária Federal no âmbito da 14ª SRPRF/PB. **Diário Oficial da União**. Seção 1, nº 127, de 03 de julho de 2012. Brasília-DF. 2012. p. 38. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=38&data=03/07/2012>>.

CÂMARA, Gilberto; QUEIROZ, Gilberto Ribeiro de. Arquitetura de sistemas de informação geográfica. In: CÂMARA, Gilberto; DAVIS, Clodoveu; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira (Orgs.). **Introdução à ciência da geoinformação**. São José dos Campos: [S. n.], 2004. p. 03-12. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>>.

CÂMARA, Gilberto; DAVIS, Clodoveu. Introdução. In: CÂMARA, Gilberto; DAVIS, Clodoveu; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira (Orgs.). **Introdução à ciência da geoinformação**. São José dos Campos: [S. n.], 2004. p. 01-05. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>>.

CAVALCANTI, Pedro Coelho Teixeira. **Geoprocessamento aplicado à auditoria de obras públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COSTA, Danielly Cristina de Souza. **Estudo comparativo de índice de aglomeração espacial de mortalidade por violência na cidade de João Pessoa, no período compreendido entre 2002 a 2005**. 2007. Monografia (Curso Superior de Tecnologia em Geoprocessamento) - Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba, João Pessoa-PB, 2007.

DNIT, 2014. Departamento Nacional de Infraestrutura Transporte. **Nomenclatura das rodovias federais**. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/rodovias/rodovias-federais/nomeclatura-das-rodovias-federais>>.

FIGUEIRA, Marcelle Gomes. Mapeamento criminal. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

FURTADO, Vasco. **Tecnologia e gestão da informação na segurança pública**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

LIMA, Renato Sérgio, RATTON, José Luiz, AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

OLIVEIRA, André Luiz Sá de. **Modelagem espacial de predição de riscos de incêndios com lógica fuzzy, comparação e validação**. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação) - Centro de Tecnologia e Geociências da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2013.

PEREIRA, Gilberto Corso; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. Geoprocessamento e urbanismo. In: GERARDI, Lúcia Helena de Oliveira; MENDES, Iandara Alves (Orgs.). **Teoria, técnica, espaço e atividades: temas de geografia contemporânea**. Rio Claro: Unesp; AGETEO, 2001. p. 97-137. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7961>>.

SCHMITZ, Anelise. **Proposta metodológica baseada em GIS para análise dos segmentos críticos de rodovias - estudo de caso na BR 285/RS**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2011.

A LEI Nº 11.049/17 E AS POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS DE COMBATE À CRIMINALIDADE: UM ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DA PARAÍBA

*Marcos Roberto Muniz da Silva
Fábio Gomes de França*

O objetivo principal deste texto é examinar as políticas organizacionais que foram implementadas pela Polícia Militar da Paraíba (PMPB) na cidade de Santa Rita - PB, buscando diminuir os indicadores de criminalidade após a entrada em vigor da Lei nº 11.049 de 21 de dezembro de 2017, que versa sobre o Programa Paraíba Unida pela Paz (PPUP).

Destacamos que as normas legislativas no Brasil, assim como a lei paraibana citada, são eminentemente reativas, mas com funções socialmente relevantes e politicamente importantes, a exemplo da Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, também conhecida como Lei Seca, que adveio da Medida Provisória nº 415, de 21 de janeiro de 2008, sendo instituída com base no alto índice de mortalidade em acidentes de trânsito envolvendo condutores com sintomas de embriaguez. Nesse caso, podemos dizer que as imposições surtiram efeito, mesmo com números ainda elevados, já que cerca de 25% dos motoristas persiste em dirigir após a ingestão de álcool (FONSECA, 2018).

Desse modo, comparativamente, propomo-nos a investigar algumas das principais políticas de Segurança Pública adotadas pelos Estados no território nacional, estudar os índices de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) após o advento da Lei nº 11.049/17, e identificar, junto ao Comando do 7º Batalhão da Polícia Militar da Paraíba, quais foram as políticas organizacionais adotadas após a referida norma.

Conforme dados do Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE) da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SESDS) do Governo da Paraíba, antes de 2011 havia um crescimento anual constante dos crimes de homicídio na região do 7º Batalhão da Polícia Militar (BPM). Desse período até a implantação efetiva, mediante lei, do Programa Paraíba Unida pela Paz (PPUP), no ano de 2017, o PPUP era pautado em diretrizes da SESDS e por leis esparsas. Portanto, diante dessa conjuntura, pergunta-se: quais políticas organizacionais foram implementadas pela PMPB na cidade de Santa Rita no combate à criminalidade em face da aprovação da Lei nº 11.049/17?

Para a obtenção dos dados, a metodologia empregada utilizou uma abordagem quanti-qualitativa em um estudo de caso, por meio da análise documental de boletins institucionais, planos e ordens do setor de planejamento e operações (P/3)¹ do 7º BPM, relatórios de ocorrência e anuários da Segurança Pública fornecidos pelo NACE, que repercutiram na

¹Conforme a Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro de 2008, que dispõe sobre a organização estrutural e funcional da Polícia Militar do Estado da Paraíba, no seu Art. 40, alínea c (PARAIBA, 2008).

confeção de gráficos, mapas e diagrama para facilitar o entendimento. O estudo realizado foi de cunho explicativo e exploratório, uma vez que teve como anseio central identificar os fatores que podem ter colaborado para a redução dos crimes violentos na região. A análise foi qualitativa no tocante aos documentos (notícias de jornais eletrônicos) e quantitativa no que se refere aos dados estatísticos, já que ocorreu uma sequência de atividades, que envolveram a redução dos dados, sua categorização e interpretação (GIL, 2008).

Na primeira seção são apresentadas algumas produções legislativas que surgiram para disciplinarem a coletividade assegurando direitos básicos. O segundo tópico faz um breve histórico sobre as políticas de Segurança Pública adotadas nacionalmente e por alguns estados, as quais subsidiaram o Programa Paraíba Unida pela Paz, na Paraíba. O terceiro tópico destaca a discussão dos resultados com a apresentação dos números alusivos aos CVLIs da cidade de Santa Rita, exibindo a variação percentual do número de homicídios após a Lei nº 11.049/17, e, por fim, expondo quais as políticas organizacionais foram adotadas pela Polícia Militar.

ENTRE CONCEPÇÕES JURÍDICAS E DEMANDAS PÚBLICAS

Após o regime absolutista na Europa surge o estado de direito, prevalecendo a vontade do povo em detrimento da aspiração individual do governante, sendo a “lei”, devidamente regulamentada e aprovada, o norte dessa sociedade, já que foi fruto de inúmeras lutas que representaram uma conquista essencial para a soberania popular atualmente exercida em diferentes regiões do mundo. A lei tem um grau de importância tão relevante que se sobrepõe, inclusive, à autoridade do ente que a constituiu. Dessa maneira, a produção legislativa deve ser minuciosamente seletiva e pontual de modo a suscitar matérias que disciplinem a coletividade. Ela tem o papel capital de representar a democracia que rege o estado e a sociedade (GARCIA, 2015).

Entretanto, ainda hoje são necessárias leis específicas, com efeito prático, para assegurarem e exigirem a concretização efetiva de direitos básicos, como a vida, a liberdade, a integridade física, a segurança, assim como para evitarem o cometimento de crime, que seria “um ato que ofende certos sentimentos coletivos, os quais podem mudar de um tipo social para outro ou mesmo variar dentro de uma sociedade no decorrer de sua evolução histórica” (BELLI, 2004, p. 112).

Nesse sentido, no caso do Brasil, devido à nossa fragilidade democrática, após a abertura política pós-período ditatorial, percebemos que alguns avanços têm ocorrido especialmente no campo jurídico com a aprovação, em diferentes áreas, de ações mais enérgicas que eram necessárias para salvaguardar os direitos que são devidos a segmentos sociais específicos. Como exemplos dessas medidas jurídicas temos o Estatuto da Criança e do adolescente (ECA), a Lei Maria da Penha, a Lei do Femicídio e a Lei Seca.

No caso do ECA, estamos diante de um instrumento que surgiu na tentativa de resguardar um direito já pré-existente na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Esse estatuto foi resultado da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, e dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Contudo, desde a CF/88, também chamada de constituição cidadã por transferir ao povo a escolha dos seus representantes e sua criação normativa, já se estabelecia que a família, a sociedade e o Estado eram os responsáveis pela formação e estruturação dos indivíduos (BRASIL, 1988). No texto constitucional brasileiro de 1988 estão disseminados os ideais humanísticos de liberdade, igualdade e fraternidade que devem servir para proteger as pessoas nas fases iniciais de sua vida, assim como para fomentar a participação popular no

processo, não apenas defendendo seus direitos, como também cobrando garantias (CHILDFUNDBRASIL, 2018).

Segundo Lorenzi (2016), o ECA foi criado para defender, principalmente, os menores em vulnerabilidade, não para punir como preconizava o código de menores da década de 1970, segundo o qual o caráter de proteção era secundário, ou seja, seguia uma linha de arbitrariedade, assistencialismo e repressão à população jovem. E apenas com esse estatuto foi produzido um documento assegurando os direitos humanos de modo que abrangesse o que existe de mais vanguardista no ordenamento jurídico internacional relacionado aos direitos do público infanto-juvenil, visando com isso extinguir qualquer tipo de violência que viesse a afligi-lo (LORENZI, 2016).

Outra legislação que pode ser mencionada tem relação direta com os inúmeros casos de violência doméstica que têm ocupado as principais manchetes de modo recorrente. Tem havido uma mudança lenta, todavia gradual, na forma da sociedade enxergar esse tipo de crime, e uma lei mais rígida precisava ser criada para proteger o direito das mulheres, mesmo que já estivessem assegurados no Código Penal e pela CF/88 (EXTRA, 2015).

De acordo com Pasinato (2011), historicamente alguns eventos, a partir do início da década de 1980, influenciaram o início do combate à violência contra a mulher no Brasil. O primeiro que deve ser destacado defendia o *slogan* “quem ama não mata”, e denunciava o homicídio de mulheres. O segundo foi a criação, em São Paulo, no ano de 1985, das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), que foi entendida como uma política pública vanguardista para a época, até porque de modo pioneiro designou policiais previamente para participarem de oficinas de capacitação que visavam sensibilizar e combater a opressão sofrida pelas mulheres. O terceiro evento, e mais marcante, ocorreu com a aprovação da Lei nº 11.340, de agosto de 2006 (PASINATO, 2011).

Essa lei ficou conhecida como a “Lei Maria da Penha”. Ela alterou o Código Penal no sentido de permitir que os agressores sejam presos em flagrante ou tenham a prisão preventiva decretada. A pena máxima estabelecida foi de um para três anos nos casos de agressões domésticas e também acabou com as penas pecuniárias, aquelas em que o réu é condenado a pagar cestas básicas ou multas, assim como alterou a lei de execuções penais para que houvesse programas de reeducação e recuperação do agressor decretados pelo judiciário (TJSC, 2009). Com isso, surgiram políticas públicas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher. A referida lei foi inspirada na história da cearense Maria da Penha, que em seguida também lançou um livro onde discorre sobre a violência sofrida por ela e as três filhas, praticada por seu marido, intitulado “Sobrevivi...posso contar” (TJSC, 2009).

São múltiplas as formas de violência que ocorrem comumente no ambiente doméstico e familiar. Perpassam desde injúrias a torturas psicológicas, incidindo em lesões corporais até chegar à última medida que atualmente é conhecida como feminicídio. Este tipo criminal pode ser determinado por inúmeros fatores, porém, um dos principais diz respeito ao amparo histórico de comportamentos culturalmente balizados por discursos patriarcais. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Brasil está no 5º lugar no ranking mundial de feminicídio. Sendo assim, adveio em 2015 a Lei nº 13.104 (Lei do Feminicídio) que trata do ápice da violência contra a mulher: a sua morte, como já fora mencionado (RODRIGUES, 2019).

Por definição, o feminicídio é o homicídio simples ou qualificado perpetrado contra a mulher por razões da sua condição de gênero (TJRJ, 2009). Ele é produto do projeto de Lei nº 8.305/2014 que prevê ainda o acréscimo da pena em um terço se o crime ocorrer diante de descendente ou ascendente da vítima, em desfavor de menor de 14 anos, maior de 60, pessoa com alguma deficiência, durante a gestação ou nos três meses posteriores ao nascimento do

feto (TJSC, 2009). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou em 2017 a atualização dos dados sobre a temática da violência em desfavor das mulheres:

Dos 1,2 milhão de processos de violência doméstica tramitando em 2016, eram 13,5 mil casos de feminicídio. A região Centro-Oeste despontava como a campeã (19,3 processos a cada mil mulheres), altas taxas de congestionamento nos tribunais quanto a esse tipo de processo (em Alagoas, chegou a 94%), 13.498 casos de feminicídios e proferimento de 3.573 sentenças (maior número de novos casos em Minas Gerais, com 1.139), 195.038 medidas protetivas expedidas em todo o país, São Paulo como campeão em processos (214.214 representando 18% dos casos) (BANDEIRA, 2017, p. 1).

Apesar dos números e das medidas repressivas apontadas, a prevenção, a conscientização, as ações educativas nas escolas, as campanhas incentivando as vítimas a denunciarem têm feito com que mais casos venham à tona, assim como sensibilizado a população para ter outra visão a respeito dos incidentes relacionados à violência contra a mulher.

Temos também a Lei nº 11.705, aprovada em 2008, que ficou mais conhecida como “Lei Seca”, uma vez que visa inibir a ingestão de álcool por parte dos condutores de veículos automotores, no intuito de arrefecer os altos índices de violência no trânsito. Segundo Fonseca (2018), com a redução da tolerância do nível de álcool no sangue dos motoristas, essa mudança no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) provocou grandes alterações nos hábitos da população brasileira.

A lei é conhecida pelo seu rigor no que diz respeito ao consumo de álcool por motoristas. Ela foi aprovada com o intuito de diminuir os acidentes de trânsito causados por condutores alcoolizados. Além de proibir qualquer consumo de álcool, essa lei também proíbe a venda de bebidas alcoólicas ao longo de rodovias federais (FONSECA, 2018, p. 1).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil sustenta o quarto lugar no *ranking* mundial quando o assunto são mortes anuais em acidentes de trânsito. A Organização das Nações Unidas (ONU) recomendou uma meta de 50% de redução nos óbitos nas rodovias e vias do país relacionados com a ingestão de álcool, para o período compreendido entre os anos de 2011 e 2020 (OLIVEIRA, 2018).

No entanto, por mais que muitos ainda insistam em permanecer com a utilização do conjunto álcool e direção, sendo ainda durante as fiscalizações flagradas pessoas que bebem e dirigem, violando a lei e prevalecendo-se, muitas vezes, de informações privilegiadas para fugirem das *blitz* realizadas pelos órgãos competentes, após a criação da lei, dados do Ministério da Saúde mostram que houve uma redução de 11% dos acidentes de trânsito em todo o Brasil (CAETANO, 2009).

Pelo que expusemos anteriormente, existe um diálogo constante entre as leis mencionadas (Estatuto da Criança e do adolescente, Lei Maria da Penha, Lei do Feminicídio, Lei Seca) e a Segurança Pública, pois todas possuem repercussões criminais, porém, elas por si sós não têm eficácia, existindo a necessidade da implementação de políticas de Segurança Pública que façam com que as regras jurídicas aconteçam. Para Benedito e Menezes (2013), as políticas públicas iniciam-se com o reconhecimento do problema público e formação de uma agenda pública. Em seguida, há a formulação, processo político de tomada de decisão, implementação, execução, acompanhamento, monitoramento e a decisão sobre sua continuidade ou extinção.

A maioria das políticas públicas no campo da Segurança Pública no Brasil até hoje buscaram respostas imediatas para problemas pontuais, sendo eminentemente reativas, sem foco na prevenção (ARAÚJO, 2014). Além disso, não se lida com as diferentes formas de violência que abrangem os ébrios, as mulheres e crianças sem avanço nas condições de vida dos

principais atores envolvidos, pois isso demanda ações de longo prazo, efetivas e devidamente planejadas, voltadas não apenas para as questões policiais, mas também com enfoque no desenvolvimento sociocultural, já que a sociedade padece de investimentos em educação, cultura, esporte, lazer, saúde e oportunidades de emprego (AZEVEDO; MENDES, 2010). Desse modo, vejamos adiante como, a partir da abertura político-democrática em nosso país, as políticas de Segurança Pública passaram a ser implementadas em um diálogo direto entre as atividades governamentais e o respaldo jurídico-normativo que pode possibilitar nas diversas frentes, a busca por resultados concretos especialmente na redução de índices criminais negativos.

BREVES CONSIDERAÇÕES DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Com o início e, posteriormente, o endurecimento dos governos ditatoriais, destacaram-se a infinidade de desrespeitos aos direitos humanos dos grupos mais vulneráveis em nosso país. A desigualdade social e econômica se aprofundava, assim como não se tinha fácil acesso à justiça ou a qualquer serviço de segurança. Nesse período, surgiram as primeiras entidades voltadas à proteção dos direitos humanos visando denunciar as torturas e mortes de presos políticos que ocorriam nas cadeias brasileiras. Com isso, alguns programas de rádio que estimulavam a violência, políticos e religiosos extremistas espalharam o conceito de que os ideais dos direitos humanos eram danosos, pois defendiam aqueles considerados transgressores pelo sistema ditatorial que regia o Brasil, fazendo surgir grupos armados, conhecidos como esquadrões da morte, para entre outras coisas, o extermínio desses militantes (MESQUITA NETO; PINHEIRO, 2002).

Após a transição para o regime democrático, não ocorreram alterações significativas na área da Segurança Pública. Permaneceu a ineficiência do aparato policial, da justiça e a violência aumentou. Setores mais afeitos ao autoritarismo, que perderam a hegemonia da força, munidos de um sentimento de medo e insegurança, estimularam que a sociedade se armasse, fazendo surgir os grupos de extermínio que ocuparam os espaços deixados pelos esquadrões de outrora (MESQUITA NETO; PINHEIRO, 2002).

Durante o governo do Presidente José Sarney, foi aprovado o protocolo de intenções que institucionalizou o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), emitido pelo Decreto nº 98.936, com competência para propor a formulação de uma política nacional de Segurança Pública, porém, apenas no governo seguinte, do presidente Fernando Collor de Melo, no ano de 1991, ocorreu o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, todavia carente de dados e pouco conhecido por parte dos especialistas, mas de forma superficial visava reaparelhar e reestruturar as polícias. Ainda durante esse governo foi editada a Lei nº 8.072 (Lei dos crimes hediondos) em 1992, numa tentativa de resposta à violência principalmente no Rio de Janeiro. Com o assassinato da atriz Daniella Perez, ocorrido no mesmo ano, através de uma emenda popular, houve a alteração desta lei, ampliando penas e restringindo benefícios processuais (MESQUITA NETO; PINHEIRO, 2002).

Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que perduraram de 1994 até 2002, houve uma dinâmica diferenciada e inédita sobre o que se entendia a respeito dos direitos humanos. O seu governo convidou a sociedade civil para a elaboração e aplicação de uma gama de políticas públicas voltadas para a proteção desses direitos, conseguindo alcançar relativo prestígio e legitimidade por parte da militância. Além disso, nomeou defensores dos direitos humanos para vários cargos representativos na esfera federal visando fortalecer a credibilidade do seu discurso (BALLESTRIN, 2008).

Ainda durante o governo de FHC, houve a criação do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), ocorrido no ano de 1996, através do Decreto nº 1904/96, considerado vanguardista para a América Latina, uma vez que foi um dos primeiros adotados no mundo, e foi implementado dias depois a um incidente ocorrido em Eldorado dos Carajás, onde 19 pessoas, integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tiveram suas vidas ceifadas quando a Polícia Militar do Pará realizou uma operação para desobstruir a rodovia BR-155, ocupada pelos trabalhadores rurais que estavam em marcha até a cidade de Belém (BALLESTRIN, 2008; MESQUITA NETO; PINHEIRO, 2002).

O programa de direitos humanos congrega não apenas as políticas públicas sobre esse tema, mas visa interagir com outras políticas governamentais (MESQUITA NETO; PINHEIRO, 2002). Três foram as variáveis que impactaram diretamente na adoção da política voltada aos direitos humanos: a intenção das Nações Unidas em fortalecer um aparato internacional; o desempenho da sociedade civil ao pressionar os governos locais, e a postura democrático-liberal assumida por países ocidentais (BALLESTRIN, 2008).

O Ministério da Justiça buscou assinar um convênio junto à Anistia Internacional, à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e à Cruz Vermelha Internacional para a realização de cursos de reciclagem, capacitação e treinamento de policiais, com ênfase no respeito aos direitos humanos. Além disso, existiu por parte do governo federal o estímulo para a implementação do programa nacional de informações criminais e dos Conselhos Regionais de Segurança Pública, pois a sociedade civil cobrava ações emergenciais mais voltadas para redução da criminalidade, como planos de ação, programas de gestão da qualidade e do desempenho das polícias, e a adoção, nos estados, de um mecanismo que gerenciasse a mortalidade fruto de violência (MESQUITA NETO; PINHEIRO, 2002).

No ano de 1997, FHC sancionou a Lei de tortura de nº 9455/97, assim como criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos vinculada ao Ministério da Justiça, ficando responsável pelo monitoramento do programa e pela coordenação das ações institucionais. A referida lei foi concebida em meio a severas violações aos direitos humanos ocorridas por todo o país, verificadas poucos anos antes ou instantes após sua vigência, tais quais: a morte de Chico Mendes (no estado do Acre); o extermínio de 111 (cento e onze) detentos no presídio do Carandiru somado à tortura e homicídio de transeuntes na Favela Naval (no estado de São Paulo); os massacres em Nova Brasília, na Candelária e em Vigário Geral (no estado do Rio de Janeiro); o assassinato de 9 (nove) posseiros em Corumbiara que levou o Estado e o Brasil a responderem na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA) por violação do direito à vida e dos direitos humanos (no estado de Rondônia); a morte de Galdino Jesus dos Santos, índio pataxó, que teve seu corpo incendiado após lhe jogarem álcool enquanto dormia em uma parada de ônibus (no Distrito Federal); o massacre promovido pela PM no presídio do Roger, ao intervirem durante uma rebelião, resultando na morte de 8 (oito) detentos (na Paraíba); e como já citado, a chacina de sem-terras ocorrida em Eldorado dos Carajás (no estado do Pará) (BALLESTRIN, 2008; MESQUITA NETO; PINHEIRO, 2002).

No dia 20 de junho de 2000, também na gestão de FHC, foi lançado o 1º Plano Nacional de Segurança Pública, com as vertentes de repressão e prevenção, na tentativa de reagir à disseminação da violência. Entretanto, isso ocorreu oito dias após o sequestro do ônibus 174 no Rio de Janeiro, quando a televisão mostrou, em tempo real, Sandro Barbosa do Nascimento, de 21 anos, fazendo os ocupantes do veículo de reféns e, em uma ação desastrosa da Polícia Militar, terminou com duas mortes (uma refém e o sequestrador) (DEVENS, 2018).

Outra medida mais efetiva do governo federal ocorreu apenas em 2007, quando este lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), na gestão de

Luiz Inácio Lula da Silva, que sucedeu FHC em 2003, voltado para a região metropolitana das cidades, criando políticas sociais e ação de repressão e prevenção dos crimes, porém sem efetividade em certo sentido (SOARES, 2007).

Durante o governo da Presidente Dilma Roussef ocorreram apenas programas temáticos sem plano unificado, a exemplo do “Brasil mais seguro” e do “Plano Nacional da Redução de Homicídios” (voltado para a região Nordeste), vindo apenas no governo de Michel Temer a existir novamente um plano nacional de segurança, já no final do ano de 2017 (DEVENS, 2018).

Do início dos anos 1990 até os dias atuais, alguns estados brasileiros como São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Distrito Federal e Pernambuco, e algumas cidades estrangeiras como Nova York, Chicago, Bogotá e Medellín, adotaram, de maneira independente, Políticas de Segurança Pública para conterem os indicadores criminais, tendo em vista a ausência de uma normatização mais abrangente e duradoura advinda do Governo Federal, ou seja, alguns estados tomaram para si a iniciativa de implementação dessas políticas, e com isso incentivaram outros a seguirem seus modelos (GUINDANI, 2014).

Em Minas Gerais, no ano de 2002, inicialmente foi criado um programa para o controle de homicídios que em seguida passou a ser intitulado como “Fica Vivo”. Para gerir esse programa, existia um grupo de coordenadores composto pela sociedade civil organizada, empresas privadas, Universidade Federal de Minas Gerais, integrantes de organizações não-governamentais e pelos órgãos do Sistema de Justiça Criminal (Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público, judiciário e sistema prisional). O programa possui dois eixos estruturantes, um com ênfase na intervenção estratégica e outro com foco na proteção social. Tem como principais metas reduzir e prevenir homicídios que acometem, em sua maioria, jovens e adolescentes. No tocante à proteção social, são realizadas atividades que envolvem arte, cultura e esporte, levando em consideração as localidades mais acometidas pela violência. No outro eixo, as intervenções de cunho estratégico consistiam na integração entre os órgãos criminais na esfera do executivo (estadual e municipal), do poder judiciário e do Ministério Público, visando com isso diminuir a sensação de insegurança da população e a realização de medidas repressivas qualificadas com compartilhamento de informações (ASSUNÇÃO *et al.*, 2010).

Em Pernambuco, o Plano Estadual de Segurança Pública foi nomeado de “Pacto pela Vida”, sendo resultado do Fórum Estadual de Segurança Pública, ocorrido em 2007. Sua concepção se deu aos moldes do programa mineiro, com destaque para ações pautadas nos direitos humanos visando à garantia da vida. Houve também a mesma integração corporativa do programa “Fica Vivo”, além do que se investiu em gestão, tecnologia, informação e inteligência (com banco de dados integrado). Promoveram-se cursos de capacitação e formação para os integrantes da Segurança Pública, assim como ocorreu a valorização profissional com um plano de cargos e carreiras, ao passo que também se criou uma avaliação de desempenho (FERNANDEZ; GALVÃO; RATTON, 2014).

No Estado de São Paulo, o programa recebeu, em 2014, o nome de “São Paulo contra o crime”, e se deu com a integração da Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Científica, buscando a redução dos indicadores criminais em todo o estado, com direcionamento ao combate aos roubos a pessoas, roubos e furtos de veículos, crimes violentos letais e com o pagamento de bônus para os policiais que atingirem as metas pré-estabelecidas de redução da criminalidade. A alocação dos policiais passou a ser guiada pela análise criminal, apoiando-se nos estudos que mostram onde estão se concentrando os delitos, qual tipificação mais recorrente e durante qual período do dia esses ilícitos ocorrem. Existiu ainda a adoção de um aplicativo de informática para a realização do cadastro de mais de 300 mil pessoas, com dados pessoais e fotografias, de modo a auxiliar na atividade de inteligência e permitir a identificação de suspeitos (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA/SP, 2014).

O Estado do Espírito Santo lançou, em 2015, seu Plano Estadual de Segurança Pública, visando controlar os indicadores de criminalidade e violência através da integração dos órgãos vinculados à segurança, com a elaboração de estratégias para as ações policiais, com monitoramento constante dos dados e da performance policial e voltados à gestão por resultado com estabelecimento de metas, colaborando para a paz da sociedade e buscando uma melhor qualidade de vida para as pessoas que lá residem (SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL/ES, 2015).

O Distrito Federal implementou, no ano de 2015, o programa “Viva Brasília - Nosso Pacto pela Vida”, por meio do Decreto nº 36.619 de 21 de julho de 2015, tomando como base modelos de gestão que resultaram em reduções mais substanciais dos seus indicadores criminais como ocorreu em Nova Iorque, Bogotá, Minas Gerais e Pernambuco. As diretrizes adotadas são semelhantes às já mencionadas nos demais programas e giram em torno da proteção aos direitos humanos, valorização profissional, repressão qualificada, combate ao tráfico de drogas, qualificação da gestão com mensuração do desempenho, entre outros, e indo além dos demais programas, pois as atenções se voltaram para a prevenção do crime incidental, corriqueiro, e para o controle do crime organizado. O Estado buscou fortalecer a cultura cidadã com a ocupação de espaços públicos de modo a estimular a convivência harmônica entre as pessoas, diminuindo os fatores de risco das populações mais vulneráveis, assim como promoveu o acesso à justiça por meio dos métodos alternativos de resolução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem) (ROLLEMBERG, 2015).

Diante dessa conjuntura, o estado da Paraíba, assim como os outros estados já citados, também se baseou no *Compstat*² norte-americano na elaboração da sua política de Segurança Pública e, no ano de 2011, iniciou de forma embrionária o Programa Paraíba Unida pela Paz (PPUP), seguindo um arcabouço normativo que se segue (com seus respectivos anos de implementação) que possibilitou a divulgação trimestral de estatísticas criminais (2011); criou a compatibilização de Territórios Integrados de Segurança e Defesa Social (2012); criou um bônus pecuniário para as apreensões de armas de fogo (2012); regulamentou a competência da Corregedoria Geral da Secretaria de Segurança (2014); instituiu uma premiação caso houvesse atingimento de metas de redução de CVLIs (2014); regulamentou uma metodologia de estatística para a Paraíba seguindo os principais modelos adotados no país (2014) e criou o Sistema Estadual de Inteligência (2014); vindo efetivamente a se tornar uma lei no ano de 2017 (Lei nº 11049/17), passando, assim, a representar uma política de estado, dirigida pelo poder executivo estadual e conduzida pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SESDES).

A referida lei preconiza várias diretrizes no seu artigo 6º para servirem de norte nas implementações operacionais, como a valorização da vida e da dignidade humana, principalmente dos grupos sociais mais vulneráveis a sofrerem os CVLIs; a realização de operações repressivas de combate aos crimes violentos e para apreensões de armas ilegais, seguindo orientações da análise criminal e do geoprocessamento; o enfrentamento aos crimes patrimoniais e contra as ações em desfavor das instituições financeiras; e na repressão ao narcotráfico e às organizações criminosas em suas diferentes modalidades (PARAIBA, 2017).

Ocorre, no caso específico da Paraíba, em face do programa governamental para a Segurança Pública que foi instituído, que foi necessário regimentar-se um encontro das

²*Compstat* é a uma abreviação do termo “*Comprehensive Computer Statistics*”, que consiste na produção de estatísticas criminais concisas, porém minuciosas, usadas para elaboração de metas de desempenho e no desencadeamento de ações futuras. Popularizou-se nos Estados Unidos na década de 1990, vindo esse modelo posteriormente a ser implementado no Brasil em algumas polícias estaduais, visando aumentar a produtividade e a competitividade no tocante ao controle da criminalidade (BELLI, 2004; COSTA; LIMA, 2014).

políticas públicas no campo da Segurança Pública e de princípios normativos capazes de assegurar o cumprimento de metas a serem atingidas. Nesse sentido, não estamos tratando de medidas normativas preventivas e, ao mesmo tempo coercitivas como expusemos no primeiro tópico desta pesquisa, mas nossa intenção é mostrar como a aliança entre concepções jurídico-normativas e políticas públicas podem ocorrer quando são pensadas a partir de planejamento adequado de forma que, isso nos possibilite testificar, ao longo do tempo, se programas governamentais podem obter sucesso quando têm o suporte do campo jurídico. É nesse caminho que nos colocamos para analisarmos a Lei 11.049/17 e seu alcance nos limites da aplicabilidade das políticas de Segurança Pública em uma localidade da Paraíba em específico: a cidade de Santa Rita.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A violência urbana vem aumentando nacionalmente nas últimas décadas, basta compararmos a quantidade de assassinatos no Brasil em 1980, que foi de 13.910, com os números de 2010, quando 49.932 pessoas foram mortas. Equivale a um crescimento de 259%, ou 4,4% anualmente. A taxa de homicídios³ que era de 11,7 para cada 100 mil habitantes atingiu, no mesmo período, 26,2 (CHAVES, 2014).

Todas as regiões do país vêm sofrendo com o aumento dos homicídios e da criminalidade. Esse tipo de violência tornou-se um problema social grave, principalmente a partir dos anos 1990. Nessa época, a falta de planejamento urbano, o retorno de egressos do sistema prisional para suas comunidades e o tráfico de drogas fizeram eclodir “guerras” nas periferias das cidades (GUINDANI; SOARES, 2006).

Segundo informações do NACE, a Paraíba contabilizou do ano 2000 até 2010, um total de 9.060 mortes violentas. No ano de 2000, o estado ocupava no Brasil o 20º lugar no número de homicídios, porém em 2010 já estava na 6ª posição. Foram 519 homicídios em 2000, ou seja, uma taxa de 15 para cada 100 mil habitantes, no ano de 2010 esse quantitativo quase triplicou atingindo a marca de 1.454 CVLIs, representando uma taxa de 38,6 para 100 mil habitantes (CHAVES, 2014).

De acordo com Chaves (2014), na Paraíba, foram 1.680 homicídios em 2011, que equivale a 4,6 homicídios por dia, porém, a partir do ano de 2012, os números passaram a mostrar tendência de retração. Essa queda pode ter sido impulsionada pela redução das taxas de homicídio da região metropolitana da capital, notadamente nas cidades de João Pessoa e Santa Rita (NÓBREGA JÚNIOR, 2019).

Iremos nos ater neste trabalho justamente à cidade de Santa Rita, já que dos 192 homicídios ocorridos em 2011 na 5ª Área Integrada de Segurança Pública (AISP)⁴, 70% ocorreram na referida cidade, e eles foram cometidos em treze diferentes bairros que estão dispostos no gráfico de linha⁵ a seguir. Com base nos respectivos Anuários da Segurança Pública, no ano de 2011⁶, foram 130 homicídios em Santa Rita, equivalente a uma taxa de 107,3 para cada 100 mil habitantes; em 2016 (um ano antes da Lei nº 11.049/17) foram 114

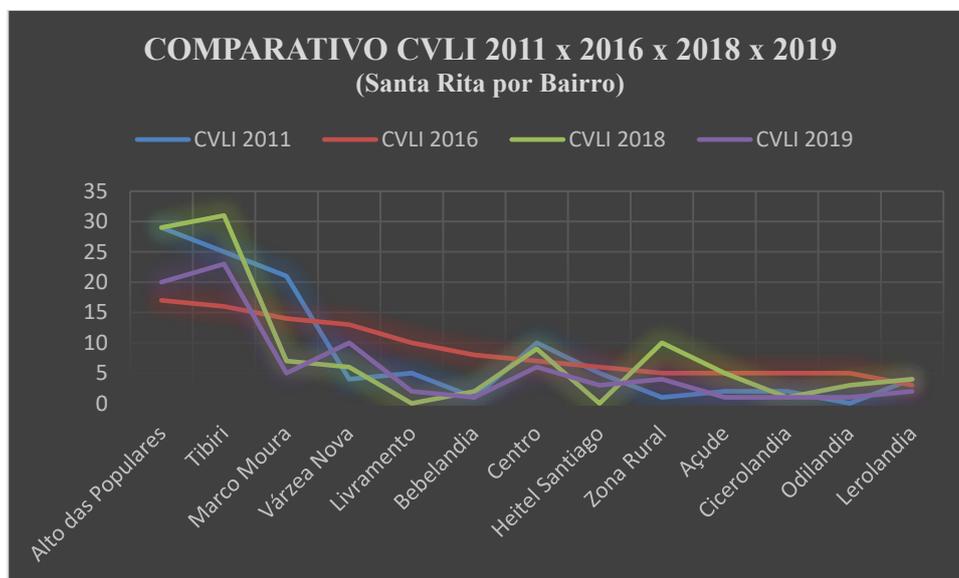
³A Taxa de “H” é obtida dividindo o Número total de Homicídios (NH) pela População (POP), e o valor encontrado (RH) é multiplicado por 100.000 (TH= NH/POP = RH x 100.000 = taxa por cem mil) (BERNARDO, 2016).

⁴Conforme compatibilização de territórios instituída no Decreto nº 37.679, de 29 de setembro de 2017.

⁵Os gráficos de linha são formados por dois eixos básicos que representam com facilidade alterações ou tendência de variação em um dado intervalo de tempo (PORTAL ACTION, 2020).

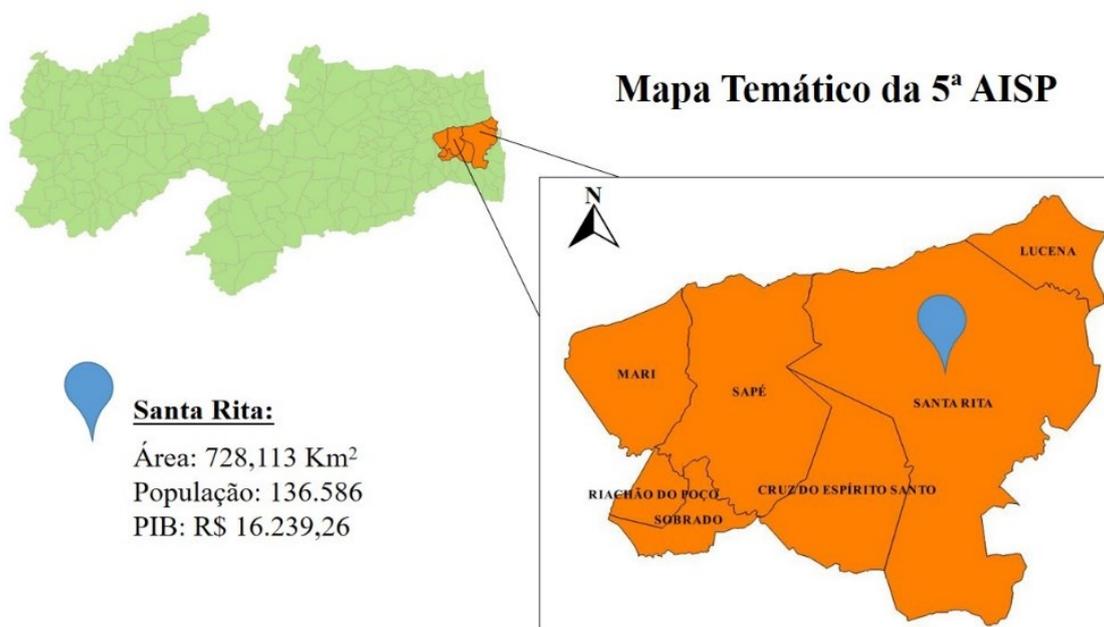
⁶De 2011 até 2016, um ano antes da lei nº 11.049, a média anual de CVLI foi de 126 homicídios em números absolutos e com taxa de 98,5 para cada 100 mil habitantes (NACE, 2017).

homicídios com taxa de 83,9 para cada 100 mil habitantes; em 2018 (primeiro ano após a Lei nº 11.049/17) foram 107 homicídios com taxa de 78,8 para cada 100 mil habitantes e em 2019 foram 79 homicídios com taxa de 57,8 para cada 100 mil habitantes. Números ainda altos, longe do que preconiza a ONU, que seria em torno de 10 mortes para cada 100.000 habitantes, entretanto, apresentando uma projeção de decréscimo.



FORNTE: NACE

A 5ª AISP, representada no Mapa Temático⁷ que se segue, é composta pelos municípios de Santa Rita, Sapé, Sobrado, Cruz do Espírito Santo, Lucena e Mari. Em conjunto, essas cidades totalizam um território de 1.585 km², abrangendo uma população de 253.739 pessoas, segundo informações do último senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010.



FORNTE: IBGE

⁷O mapa temático é um mapa que representa a superfície terrestre com base na carta topográfica, sendo ilustrado segundo seleção preestabelecida (PENA, 2020).

A cidade de Santa Rita é a sede do 7º Batalhão da Polícia Militar (BPM), que está localizado na Rua Cel. Mendes Ribeiro, 1329-1343, e dispõe de um efetivo de 408 policiais. A referida cidade se localiza na Região Metropolitana de João Pessoa, com 728,113 km² de área territorial, população estimada em 136.586 pessoas. A cidade possui a 9ª maior economia do estado da Paraíba, com um PIB per capita de R\$ 16.239,26, possui ainda a 3ª maior população e a 4ª maior economia do estado, todavia apresenta problemas de infraestrutura e saúde pública, vindo a ocupar a 131ª colocação no que tange à mortalidade infantil e 180ª posição em escolaridade de 6 a 14 anos, dentre os 223 municípios paraibanos, conforme também dados do IBGE (2010).

Segundo Griza e Hagen (2011), o aumento do número dos homicídios nas áreas mais pobres das cidades teve ligação direta com a ausência de políticas públicas voltadas para diminuição da desigualdade social, associada à atuação de grupos criminosos vinculados ao tráfico de drogas, pois dada a falta de legitimidade diante da população, estes criminosos apelam constantemente para a demonstração de força de modo a não perderem o controle das suas áreas.

Diante do cenário existente em Santa Rita, proliferam-se as facções criminosas que surgiram como extensão de João Pessoa, fruto da interação dos reclusos nas penitenciárias da região metropolitana, visando externamente delimitar territórios e controlar o tráfico de drogas nas periferias, principalmente com a popularização/dependência do crack. Sendo basicamente dois grupos rivais que brigam entre si: “Okaida” e “Estados Unidos” (SANTOS, 2015).

Analisando o ano de 2011, segundo o diagrama de Pareto⁸, são quatro os bairros que concentram 80% de todos os homicídios da cidade: Alto das Populares, Tibiri, Marco Moura e Centro, que assim podem ser esboçados graficamente:



FONTE: NACE

Nos anos seguintes, mesmo após a implantação do PPUP, o bairro de Tibiri despontou com as maiores ocorrências de CVLI. No intuito de frear esse tipo criminal, lá foi inaugurada, no ano de 2016, uma base de Unidade de Polícia Solidária (UPS), onde se buscou uma maior participação da comunidade, com a realização de atividades educativas, sociais, físicas e teatrais. Existiu ao mesmo tempo uma aproximação com os líderes comunitários, Conselho Tutelar, Secretaria Municipal de Ação Social, representantes de escolas, Organizações não-Governamentais (ONGS) e entidades religiosas.

⁸O diagrama de Pareto consiste em um gráfico com colunas que permitem visualizar os problemas de maior relevância, pois segundo ele 80% das ações são resultado de 20% das suas causas (CAMARGO, 2018).

Com o advento da Lei nº 11.049 no ano de 2017, o 7º Batalhão da PMPB realizou algumas políticas organizacionais associadas aos ditames trazidos pela referida norma, sobretudo no seu Art. 6º, que preconiza o compartilhamento de informações pelas agências de inteligência, a realização de operações policiais, a repressão ao tráfico de drogas, a promoção de programas educativos e a capacitação profissional, através da execução de um treinamento continuado, visando o aperfeiçoamento profissional através da elaboração de uma grade curricular que contemple atividades práticas e teóricas, almejando um aprimoramento da prestação de serviço à comunidade e melhorando a imagem institucional (Nota de Instrução Nº 002/2009).

Na definição de Giuzi (1987, p. 6), “políticas organizacionais são guias orientadoras da ação administrativa para o atingimento das metas e objetivos estabelecidos para a organização”. Em suma, as políticas organizacionais se manifestam por meio de comportamentos que desencadeiam jogos políticos entre indivíduos ou grupos que pode levar à concretização dos interesses de uma organização (GRIMALDI, 2006).

Para subsidiar essas ações houve o fortalecimento da seção de inteligência (Núcleo de Inteligência do 7º BPM – NI/7º), associado à aproximação com outros órgãos integrantes do Sistema de Justiça Criminal que dispõe de setor semelhante para intercâmbio de informações (Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Sistema Penitenciário). Para Mingardi (2007), a atuação da inteligência é fundamental no processo decisório das instituições, pois auxilia deliberações munidas de informações mais detalhadas.

Essa interação foi fundamental para identificar e prender alguns líderes das facções criminosas juntamente com seus comparsas que atuam na região, assim como para executar a Operação Malhas da Lei¹⁰ como se evidencia diante de várias matérias jornalísticas publicadas em 2018 e 2019:

Segundo o “G1 PB”, no dia 08 de novembro de 2018, foi realizada uma operação em Santa Rita, onde 15 pessoas envolvidas com tráfico de drogas foram presas.

De acordo com o “G1 PB” dos oitos mandados de prisão cumpridos durante operação policial no dia 12 de dezembro de 2018, dois eram em desfavor de líderes de facções criminosas.

O “G1 PB” destacou em sua página principal, no dia 22 de outubro de 2019, a prisão de um homem suspeito de chefiar facção criminosa em Santa Rita.

Freitas (2019), escreveu no site “Polemicaparaiba”, no dia 05 de dezembro de 2019, que naquele ano até então a Polícia totaliza 149 prisões por tráfico de drogas em Santa Rita. De acordo com Fernandes (2019), jornalista do site “paraiba.com”, no dia 10 de outubro de 2019, a Polícia Militar realizou a operação “Malhas da Lei”, quando cumpriu quatorze mandados de prisão contra suspeitos de homicídios na região.

Ainda como uma política organizacional, diariamente ocorre o levantamento da mancha criminal, ou seja, o local com maior incidência de delitos com base na coleta de dados fornecidos pelo CIOP, NACE e boletins de ocorrência, com isso a Unidade solicita apoio operacional ao Comando de Policiamento Metropolitano (CPRM) para reforçar os Quadrantes de Policiamento Preventivo¹¹ (QPP’s) e para a realização das diferentes espécies de operações

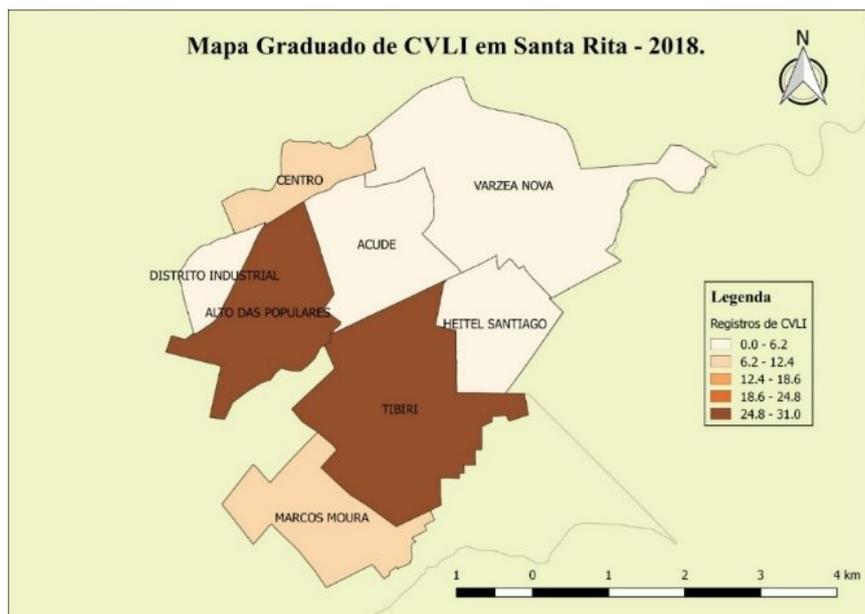
⁹ Amparados pela Resolução nº 007/2013-GCG, que dispõe sobre as regras gerais do policiamento velado da Coordenadoria de Inteligência da Polícia Militar (COINT). Publicada no Bol PM nº 0102 de 03 Jun 2013.

¹⁰ Operação instituída pela SESDS no ano de 2012 que visa à identificação dos foragidos e apenados sujeitos a regressão cautelar, que possuem mandados de prisão em aberto (PARAIBA, 2012).

¹¹ Os Quadrantes de Policiamento Preventivo (QPP’s) foram instituídos pela Lei Complementar nº 111, de 14 de dezembro de 2012, que versa sobre a compatibilização de territórios integrados (PARAIBA, 2012).

preventivas e repressivas que a Polícia Militar promove, cada uma com seus respectivos objetivos específicos, tais quais: Saturação, Impacto, Fecha Quartel, Nômade, Risco Zero, Cidade Segura ou Rotas¹². Apenas após a Lei nº 11.049/17, de acordo com as ordens de serviço e ordens de operação da P/3 do 7º BPM, foram realizadas 576 operações das diferentes nomenclaturas citadas, sendo 223 no ano de 2018 e 353 em 2019 (aumento de 58%).

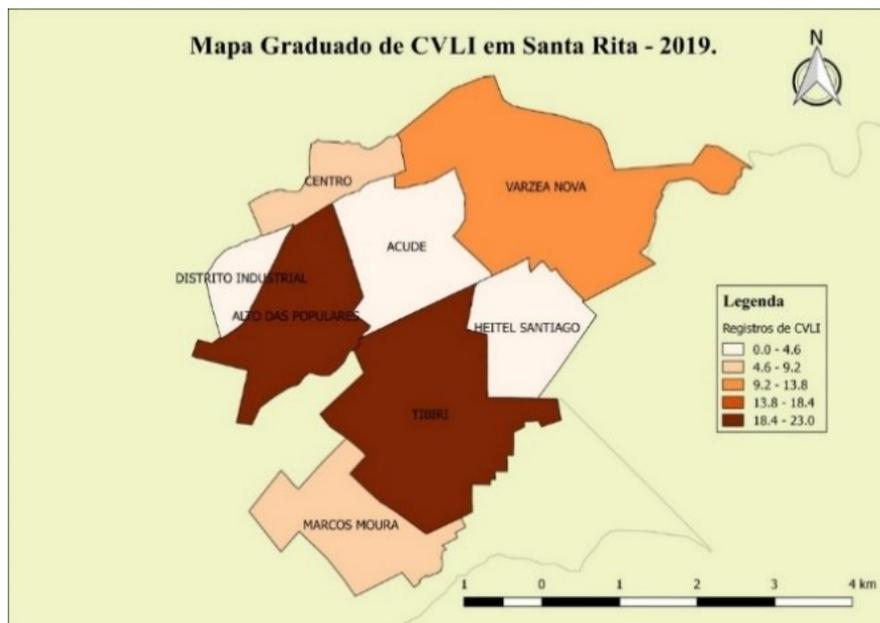
Os mapas graduados¹³ que virão em seguida mostram que os indicadores dos anos de 2018 e 2019 assemelham-se ao diagrama de Pareto de 2011, pois em todos trazem os bairros do Alto das Populares, Tibiri, Marco Moura e Centro, como focos de grande parte dos homicídios da cidade e principais alvos das operações.



FONTES: NACE

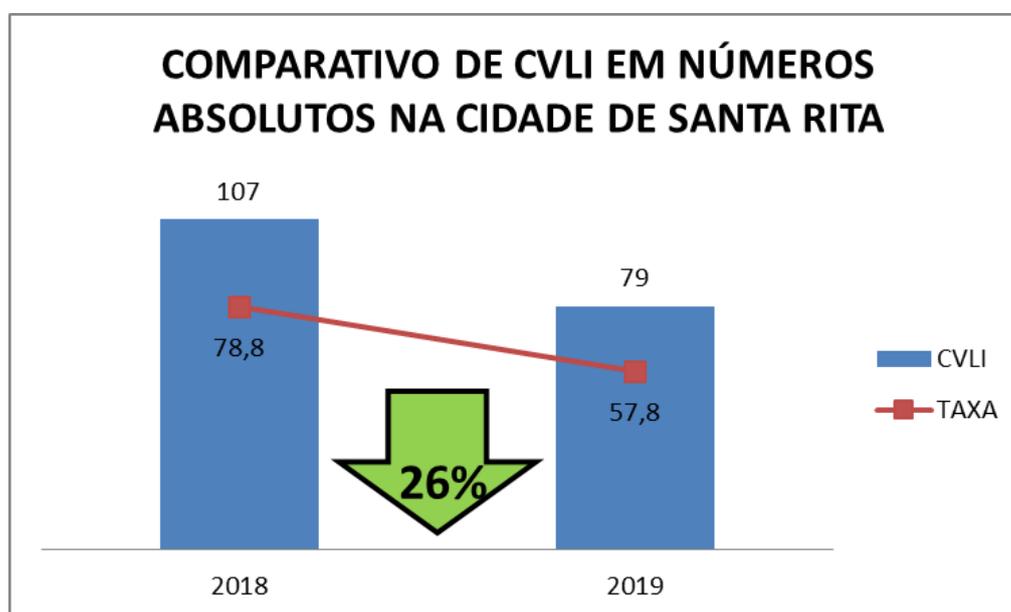
¹² Resolução nº 003/2018-GCG. Dispõe sobre as regras gerais para realização das Operações Policiais Militares. Publicada no Bol. PM nº 0082 de 02 de maio de 2018.

¹³ Os Mapas Graduados utilizam a aplicação de diferentes cores em diferentes áreas, de modo a distinguir múltiplas classes ou características que visualmente são detectadas pelo usuário (FREITAS, 2020).



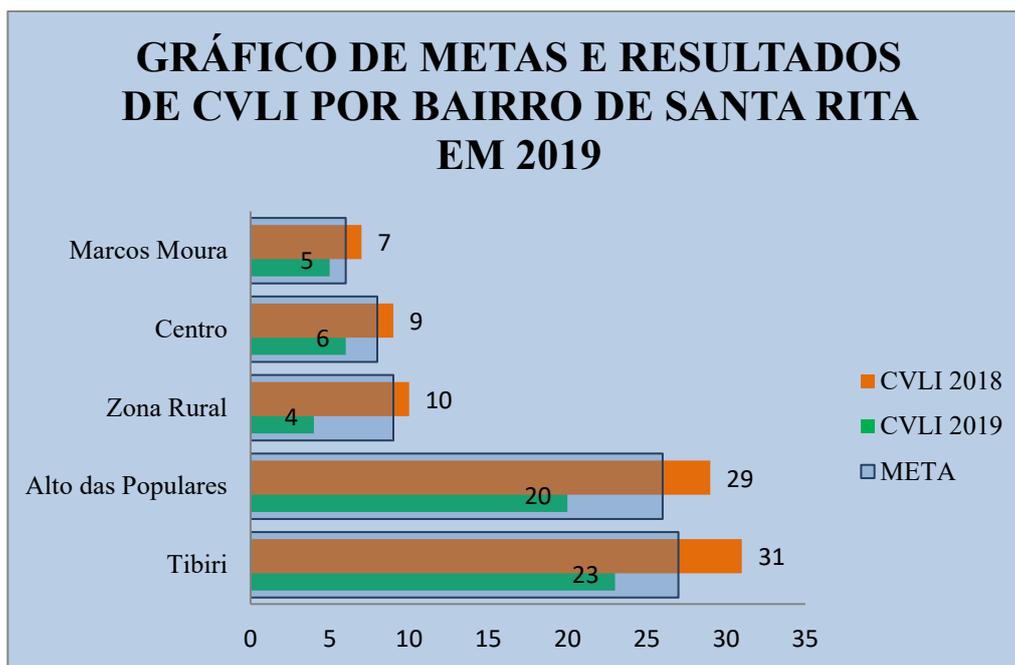
FONTE: NACE

Diferindo entre os anos de 2018 e 2019, que neste último houve o incremento do bairro de Várzea Nova no rol dos mais violentos de Santa Rita, ficando atrás quantitativamente apenas dos índices de Tibiri e Alto das Populares. Ainda assim, comparativamente houve uma redução de 26% no número absoluto de homicídios nesse biênio.



FONTE: NACE

Isso representa que no ano de 2019 todos os bairros de Santa Rita se enquadraram na meta prevista pelo PUPP de redução de 10%, conforme pode ser observado no gráfico que segue abaixo, o qual também mostra que no ano 2018 não houve atingimento de meta:



FONTE: NACE

E ao analisarmos as ordens de serviço e ordens de operação da P/3 do 7º BPM de 2018, juntamente com as informações fornecidas pelo NACE, essa redução no ano de 2019 pode ter relação com as operações policiais que foram realizadas em dias e horas predeterminados com base no comportamento dos criminosos em 2018, como outrora citado. Viu-se que os CVLIs em 2018, divididos por períodos do mês, ocorreram nos aludidos bairros, prioritariamente nas segundas quinzenas dos meses em 63% dos casos, e no horário compreendido das 18h00min às 23h59min. Com base nesses dados, as operações foram elaboradas, repercutindo em várias notícias veiculadas pela mídia, por exemplo:

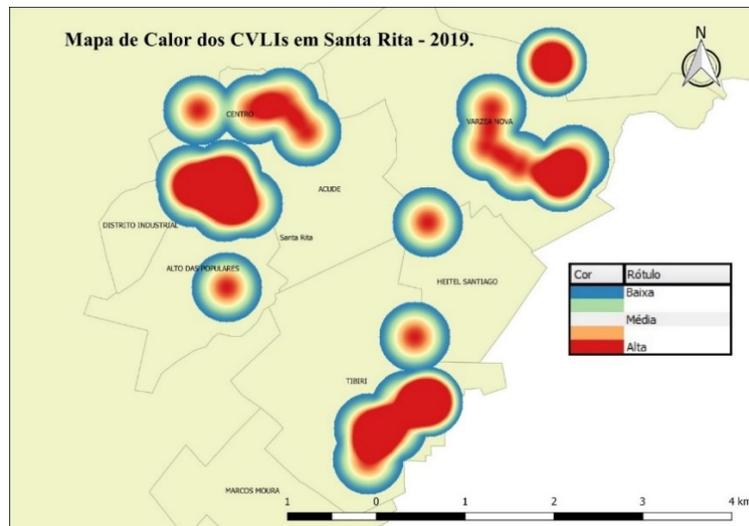
Segundo o site “G1 PB”, em 12 de fevereiro de 2018, durante Operação Impacto, a Polícia Militar realizou a apreensão de um jovem de 15 anos de idade que estava de posse de um fuzil 7,62 em um terreno baldio e correu quando da chegada dos policiais.

No dia 20 de julho de 2019, o “G1 PB” escreveu que Polícia Militar em Santa Rita prendeu um homem investigado por homicídios e tráfico de drogas, durante a realização da Operação Nômade.

O “G1 PB” também publicou em site que no dia 31 de julho de 2019, que uma Operação Policial resultou na prisão de vários suspeitos de homicídios e tráfico na cidade de Santa Rita.

Isso pode ter contribuído para que o bairro de Tibiri, que detém os maiores números de CVLI de Santa Rita, no ano de 2019, tenha reduzido seus índices em nove dos doze meses do ano, e em três desses meses (maio, junho e outubro) não tenha havido nenhum caso de homicídio. Já no Alto das Populares, apenas os meses de abril e junho registraram aumento de CVLI, sendo destaque os meses de janeiro e março, pois não houve registro de crimes violentos. No bairro do Centro, houve aumento do CVLI apenas nos meses de janeiro e novembro, cujos referenciais eram zero. Excetuando-se os meses de fevereiro, maio e julho, que registraram crimes, empatando em relação ao referencial anterior, nos demais meses não houve registro do indicador. Por fim, no bairro de Marcos Moura, os meses de janeiro e abril

foram os únicos que registraram aumento de CVLI, destacando-se os meses de fevereiro, março, maio, junho, julho agosto, novembro e dezembro, que não registraram ocorrências de crimes violentos. E diante disso, tem-se o mapa de calor¹⁴ de 2019, onde se enfatizam os locais específicos onde se concentram os CVLIs.



Por fim, considerando a quantidade de apreensão de menores envolvidos nesses delitos evidenciados acima, de acordo com a P/3, pode-se ter a compreensão que as facções têm em comum a prática de cooptarem jovens para as atividades criminosas visando driblar possíveis detenções e atuarem como “soldados do tráfico”, de modo a resguardar os principais responsáveis, maiores de idade, valendo-se das medidas protetivas do Estatuto da Criança e do Adolescente (SANTOS, 2015; SILVA, 2016). De acordo com os dados do Conselho Nacional de Justiça, a maior parte dos adolescentes que cometem o primeiro crime “tem 16 anos, com índices acima dos 30% em todas as regiões do país, [...] a maioria dos adolescentes cometeu o primeiro ato infracional entre 15 e 17 anos (47,5%)” (LABS, 2012, p. 26). Isso coaduna com o que fora publicado pelos portais digitais da BBC News Brasil e do G1 PB, segundo os quais:

Machado (2019) escreveu para “BBC News Brasil” que a facção criminosa “Okaida” tem cerca de 6 mil integrantes formados, em sua maioria, por adolescentes e jovens.

Foi noticiado pelo “G1 PB” no dia 04 de fevereiro de 2019, que durante operação policial, oito homens foram presos e quatro menores foram apreendidos, todos com envolvimento com tráfico de drogas em Santa Rita.

De acordo com números fornecidos pelo setor de planejamento, a Unidade implantou nas escolas da cidade o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), que formou até então 6975 alunos, buscando com isso coibir o recrutamento exercido por parte dos meliantes, melhor instruir as crianças e jovens, além do que lhes ensinando o valor da vida, a importância de permanecerem distantes das drogas e, conseqüentemente, da violência.

¹⁴O mapa de calor busca visualmente agrupar determinados fenômenos existentes em áreas específicas, para tanto utiliza a intensidade de diferentes cores como forma de ação (DAMASCENO, 2020).

CONCLUSÕES

São escassos na literatura nacional trabalhos científicos sobre análises de políticas organizacionais de combate à criminalidade desenvolvidos pelas diferentes Polícias Militares existentes nos entes federativos, pois grande parte dos estudos se voltam unicamente para o diagnóstico quantitativo dos homicídios.

Já o presente estudo buscou traçar um outro caminho. Focaram-se nas políticas organizacionais de combate à criminalidade após a Lei nº 11.049/17, que dispõe sobre o Programa Paraíba Unida pela Paz (PPUP), realizando um estudo de caso na Polícia Militar da Paraíba, com abordagem no combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) ocorridos na área do 7º Batalhão da PMPB, mais precisamente na cidade de Santa Rita, no biênio 2018/2019.

Concluimos que, para um estudo mais aprofundado acerca dessas políticas organizacionais realizadas na Polícia Militar da Paraíba, vê-se imperativo que as unidades operacionais criem a cultura de publicarem nos seus boletins internos todas as medidas adotadas de enfrentamento à criminalidade, de modo a torná-las apreensíveis e favorecerem avaliações comparativas, pois um dos maiores problemas encontrados na feitura desse trabalho consistiu na dificuldade de acesso aos dados oficiais que deveriam estar ordenadamente arquivados em bancos de dados no setor de planejamento (P/3), visto o grau de importância de tais informações para direcionar a atuação estatal.

Pode-se aferir que foram realizadas operações, criminosos foram presos, armas e drogas apreendidas, jovens foram afastados das drogas, os policiais receberam instrução e treinamentos continuados, entretanto, ainda resta um distanciamento entre a Polícia Militar e os profissionais de outras áreas do conhecimento que poderiam contribuir conceitualmente com a capacitação dos PMs, assim como na melhoria das políticas organizacionais desenvolvidas.

Neste trabalho houve o levantamento do quantitativo de homicídios na cidade de Santa Rita, integrante da 5ª AISP, expondo as variações numéricas, os bairros mais acometidos pela violência e as políticas organizacionais implementadas, o que só passou a ocorrer depois da aprovação da Lei nº 11.049/17. Todavia, não foi possível mensurar o grau de envolvimento entre esses fatores, mas podemos afirmar que uma maior atuação e produção por parte da Polícia Militar serve-nos para melhorar o grau de confiança da sociedade frente às instituições e aumentar sua sensação de segurança.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Temístocles Telmo Ferreira. **Política de segurança pública na sociedade brasileira sob a ótica das Políticas Públicas**. Análise da Prevenção Criminal e Prevenção Social. 2014.

ASSUNÇÃO, Renato Martins; BEATO FILHO, Cláudio Chaves; SILVA, Bráulio Alves Figueiredo da; SILVEIRA, Andréa Maria. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Rev. Saúde Pública**, v. 44, n.3, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=pt&lng=pt>.

AZEVEDO, Paulo Henrique; MENDES, Alessandra Dias. Políticas públicas de esporte e lazer & políticas públicas educacionais: promoção da educação física dentro e fora da escola ou dois pesos e duas medidas. **Rev. Bras. Cienc. Esporte**, Campinas, v. 32, n. 1, p. 127-142, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbce/v32n1/v32n1a09.pdf>>.

BALLESTRIN, Luciana. Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). **Teoria & Sociedade** (UFMG), v. 16, n. 2, p. 10-33, 2008.

BANDEIRA, Regina. **CNJ divulga dados do Judiciário sobre violência contra a mulher**. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-publica-dados-sobre-violencia-contra-a-mulher-no-judiciario/>.

BELLI, Benoni. **Tolerância Zero e democracia no Brasil**: visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BENEDITO, Alessandra; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Políticas públicas de inclusão social: o papel das empresas. **Revista Ética e Filosofia Política**, n. 16, v. 1, 2013.

BERNARDO, Kaluan. **A forma como a taxa de homicídios é calculada impactada nas estatísticas**. 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/02/26/A-forma-como-a-taxa-de-homicidios-é-calculada-impacta-nas-estatisticas>.

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

CAETANO, Érica. **Lei seca**: Não existem parâmetros confiáveis para estipular o tempo de metabolismo do álcool no organismo e que façam burlar a Lei Seca. 2009. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/curiosidades/lei-seca.htm>.

CAMARGO, Robson. **Diagrama de Pareto: o que é e quando você deve usá-lo?**. 2018. Disponível em: <https://robsoncamargo.com.br/blog/Diagrama-de-Pareto-o-que-e-e-quando-voce-deve-usa-lo>.

CHAVES, Francisco Sérgio Rodrigues. **Utilização do Geoprocessamento no Mapeamento Criminal na Região Metropolitana de João Pessoa – PB**. João Pessoa – PB: 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/657/1/FSRD06082014.pdf>.

CHILDFUNDBRASIL. **ECA**: conheça o Estatuto da Criança e do Adolescente. 2018. Disponível em: <https://www.childfundbrasil.org.br/blog/eca-estatuto-da-crianca-e-adolescente/>.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 483-490.

DAMASCENO, Rafael. **O que é mapa de calor para site? Tudo que você precisa saber**. 2020. Disponível em: <https://www.supersonic.ag/blog/o-que-e-mapa-calor-site/>.

DEVENS, Natalia. **Segurança Pública**: planos não mudam realidade nacional. 2018. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/seguranca-publica-planos-nao-mudam-realidade-nacional-0318>.

EXTRA. **Saiba o que é e como surgiu a Lei Maria da Penha**. 2015. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/saiba-que-e-como-surgiu-lei-maria-da-penha-476303.html>.

FERNANDEZ, Michelle; GALVÃO, Clarissa; RATTON, José Luiz. O Pacto Pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco. **Artigo Estratégico**. Instituto Igarapé. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>.

FONSECA, Gustavo. **Lei Seca**: uma das mais polêmicas leis do país. 2018. Disponível em: <https://jmonline.com.br/novo/?noticias,22,articulistas,158592>.

FREITAS, Eduardo de. **“Os Mapas e os Gráficos”**; Brasil Escola. 2020. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/os-mapas-os-graficos.htm>.

FREITAS, Larissa. Polícia totaliza 149 prisões por tráfico de drogas em Santa Rita. **Polêmica Paraíba**. João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://www.polemicaparaiba.com.br/na-rota-da-justica/policia-totaliza-149-prisoos-por-trafico-de-drogas-em-santa-rita/>>.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **O Papel Fundamental da Lei na Democracia**. 2015. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2015/05/22/o-papel-fundamental-da-lei-na-democracia/>>.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUZI, Laércio Durval. **A Relação Entre as Políticas Organizacionais e o Processo de Desenvolvimento de Executivos**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1987.

GRIMALDI, Wilianson. **Políticas organizacionais e comprometimento organizacional em uma instituição de ensino superior privada da cidade do Rio de Janeiro**. 2009. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/politicas-organizacionais-e-comprometimento-organizacional-em-uma-instituicao-de-ensino-superior-privada-da-cidade-do-rio-de-janeiro>>.

GRIZA, Aínda. HAGEN, Acácia Maria Maduro. In: **Segurança, Justiça e Cidadania** / Ministério da Justiça. – Ano 3, n. 6, (2011). – Brasília: Secretária Nacional de segurança Pública (SENASP), 2011.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Políticas municipais de segurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A.; SOARES, Luiz Eduardo. Porto Alegre: Relato de uma experiência. In: João Trajano. (Org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, v. 1, p. 283-334.

G1PB. **Adolescente é apreendido com fuzil em Santa Rita, PB durante Operação Impacto**. João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/02/12/adolescente-e-apreendido-com-fuzil-em-santa-rita-pb-diz-policia.ghhtml>>.

_____. **Dois dos alvos de operação contra tráfico são chefes de facção em Santa Rita, PB**. João Pessoa. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2018/12/12/dois-dos-alvos-de-operacao-contratrafico-sao-chefes-de-facciao-em-santa-rita-pb.ghhtml>>.

_____. **Homem é preso suspeito de chefiar facção criminosa, em Santa Rita, PB**. João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/10/22/homem-e-preso-suspeito-de-chefiar-facciao-criminosa-em-santa-rita-pb.ghhtml>>.

_____. **Homem investigado por homicídios e tráfico é preso em Santa Rita, PB**. João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/07/20/homem-investigado-por-homicidios-e-trafico-e-preso-em-santa-rita-na-pb-diz-pm.ghhtml>>.

_____. **Operação prende oito homens e apreende quatro adolescentes, em Santa Rita, PB**. João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/02/04/operacao-prende-oito-homens-e-apreende-quatro-adolescentes-em-santa-rita-pb.ghhtml>>.

_____. **Operação prende 15 pessoas envolvidas com o tráfico de drogas, em Santa Rita, PB**. João Pessoa. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2018/11/08/operacao-cumpre-mandados-para-combater-trafico-de-drogas-em-santa-rita-pb.ghhtml>>.

_____. **Suspeitos de tráfico de drogas e homicídios são presos em operação policial**. João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/07/31/suspeitos-de-trafico-de-drogas-e-homicidios-sao-presos-em-operacao-policial-na-paraiba.ghhtml>>.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Santa Rita**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/santa-rita/panorama>>.

LABS, Daniane Valéria Pellin. **A participação do menor infrator no crime organizado e na política de ressocialização estudo de caso de Pedrinhas Paulista**. 2012. 40 f. Monografia (Graduação em Direito) - Instituição Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA. Assis, São Paulo, 2012.

LORENZI, Gisella Werneck. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://fundacaotelefonica.org.br/promeninotrabalho infantil/noticia/uma-breve-historia-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil/>>.

MACHADO, Leandro. A ascensão da Okaida, facção criminosa com 6 mil 'soldados' na Paraíba. **BBC News Brasil**. São Paulo. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47942626>>.

MESQUITA NETO, Paulo de; PINHEIRO, Paulo Sérgio. 2002. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. In: **Enciclopédia Digital de Direitos Humanos**, 2. ed. Natal: Dhnet - Rede Direitos Humanos e Cultura. CD-ROM.

MINGARDI, Guaracy. O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado. **Estudos Avançados**, vol. 21 n. 61. São Paulo: 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300004>.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. Política pública de segurança na Paraíba: analisando os resultados da policy. In: PESSOA, Joseneide Souza; OLIVEIRA, Hilderline Câmara de; SILVA, Vanderlan. (Orgs.). **Segurança Pública: conceitos, temas e políticas**. v. 1. 1 ed. Campina Grande: UFCG, 2019. p. 17-35.

OLIVEIRA, Davi. **Brasil reduz mortes no trânsito, mas está longe da meta para 2020**. 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-09/brasil-reduz-mortes-no-transito-mas-esta-longo-da-meta-para-2020>>.

PARAÍBA. Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar do Estado da Paraíba e determina outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**. João Pessoa, PB, 03 de dez. de 2008.

_____. Lei Complementar nº 111, de 14 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado da Paraíba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**. João Pessoa, PB, 15 de dez. de 2012, p.1.

_____. Lei nº 11.049 de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Programa Paraíba Unida pela Paz e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**. João Pessoa, PB, 22 de dez. de 2017, p.1.

_____. Polícia Militar da Paraíba - PMPB. **Nota de Instrução Nº 002/2019**. Dispõe sobre a prática regular do treinamento continuado. Publicada no Boletim Interno nº 070 de 11 Abr. 2019.

_____. Polícia Militar da Paraíba - PMPB. **Resolução nº 003/2018-GCG**. Dispõe sobre as regras gerais para realização das Operações Policiais Militares. Publicada no Bol. PM nº 0082 de 02 de mai. de 2018.

_____. Polícia Militar da Paraíba - PMPB. **Resolução nº 007/2013-GCG**. Dispõe sobre as regras gerais do policiamento velado da Coordenadoria de Inteligência da Polícia Militar (COINT). Publicada no Bol PM nº 0102 de 03 jun. 2013.

_____. Secretaria da Segurança e Defesa Social. **Anuário da Segurança Pública na Paraíba 2011**. João Pessoa, 2012.

_____. Secretaria da Segurança e Defesa Social. **Anuário da Segurança Pública na Paraíba 2017**. João Pessoa, 2018.

PARAIBAONLINE. **Homem envolvido em dois homicídios é preso em Santa Rita**. João Pessoa. 2018. Disponível em: <<https://paraibaonline.com.br/2018/09/homem-envolvido-em-dois-homicidios-e-presos-em-santa-rita/>>.

_____. **Operação Nômade apreende mais três armas e drogas em Santa Rita.** João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://paraibaonline.com.br/2019/07/operacao-nomade-apreende-mais-tres-armas-e-drogas-em-santa-rita/>>.

PARAIBA.COM. **Malhas da Lei:** presos com tornozeleiras eletrônicas são suspeitos de homicídios em Sta. Rita. João Pessoa. 2019. Disponível em: <<https://paraiba.com.br/2019/12/10/malhas-da-lei-presos-com-tornozeleiras-eletronicas-sao-suspeitos-de-homicidios-em-sta-rita/>>.

PASINATO, Wânia. **“Femicídios” e as mortes de mulheres no Brasil.** Campinas, n. 37, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332011000200008>.

PENA, Rodolfo F. Alves. **“Mapas temáticos”;** Brasil Escola. 2020. Disponível em: <<https://brasilescola.uol.com.br/geografia/mapas-tematicos.htm>>.

PMPB. **Operação Nômade prende suspeitos de tráfico, recaptura foragido da justiça e apreende arma em Santa Rita.** João Pessoa. 2019. Disponível em: <<http://www.pm.pb.gov.br/portal/2019/07/20/operacao-nomade-prende-suspeitos-de-traffic-recaptura-foragido-da-justica-e-apreende-arma-em-santa-rita/>>.

PORTAL ACTION. **3.3 - Gráfico de Linhas.** 2020. Disponível em: <<http://www.portalaction.com.br/estatistica-basica/33-grafico-de-linhas>>.

ROGRIGUES, Natália. **O Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial de violência contra a mulher.** 2019. Disponível em: <<https://bandnewsfmrio.com.br/editorias-detalhes/brasil-ocupa-5o-lugar-no-ranking-mundial-de-v>>.

ROLLEMBERG, Rodrigo. **Decreto nº 36619 de 21/07/2015 - Institui o Pacto pela Vida, e dá outras providências.** 2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=373682>>.

SANTOS, Carlos Eduardo Batista dos. **“Okaida” e “Estados Unidos”, as organizações criminosas:** a nova face da criminalidade na cidade de João Pessoa. 2015. 160f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Natal, RN, 2015.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO. **Ações de Segurança:** SP Contra o Crime. 2014. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33365>>.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESPIRITO SANTO. **Plano Estadual de Segurança Pública: 2015 – 2018.** 2015. Disponível em: <https://sesp.es.gov.br/Media/sesp/Gestão%20estratégica/PLANO%20DE%20SEGURANÇA%202015-2018_versão1.pdf>.

SILVA, Michelle Anne Fernandes da. **A interceptação telefônica como ferramenta de repressão qualificada à organização criminosa paraibana “OKAIDA”.** 2016. 103f. Monografia (Inteligência Policial e Análise Criminal) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Jurídicas. João Pessoa-PB, 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** *Estudos Avançados*, v.21, n. 61, p.77-97, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJSC). **Saiba mais sobre a origem da Lei Maria da Penha.** 2009. Disponível em: <<https://tj-sc.jusbrasil.com.br/noticias/973411/saiba-mais-sobre-a-origem-da-lei-maria-da-penha-2>>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Femicídio.** 2009. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/observatorio-judicial-violencia-mulher/femicidio>>.

UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DO CONHECIMENTO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DA PARAÍBA

*Oswaldo Barbosa de Pontes Neto
Fernanda Mendes Cabral*

A sociedade contemporânea vivencia reconfigurações significativas na gestão das organizações, principalmente relacionadas às informações e aos conhecimentos, fatores decisivos para as instituições econômicas e políticas que enfrentam a volatilidade e seletividade das demandas do mercado mundial. Segundo Stewart (1998, p. 13), esses ativos organizacionais “são as armas termonucleares competitivas de nossa era”. Em consequência, surgem novos tipos de gestão que passam a exigir novas habilidades e competências as quais serão decisivas para o sucesso das organizações e, nesse contexto, o conhecimento assume o papel principal.

Em se tratando do setor público brasileiro, cria-se um panorama complexo onde os gestores responsáveis pelo corpo funcional das diversas instituições públicas procuram adotar ideias e soluções que profissionalizem os servidores. Ao mesmo tempo, tendem a criar um ambiente propício à produção e disseminação do conhecimento, com o intuito de melhorar os bens e serviços públicos ofertados e atender com excelência o cidadão. Daí, a proposta de utilização da Gestão do Conhecimento (GC) surge para fomentar a excelência no ambiente organizacional, gerenciando as aprendizagens e as informações com maior precisão e eficiência. Segundo Murici (2001), a GC é um processo de criação, organização e sistematização do conhecimento baseado nas ações e objetivos organizacionais definidos estrategicamente.

O Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba (CBMPB), no tocante à autonomia administrativa, financeira e orçamentária, é um órgão recente dentro da estrutura organizacional da administração direta do poder executivo estadual. A instituição tem apenas nove anos de gestão própria, o que acarreta em problemas gerenciais que necessitam de reflexão para aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade.

Assim, este estudo busca analisar como o conhecimento é gerenciado no contexto do CBMPB e se esse gerenciamento está alinhado às perspectivas da Gestão do Conhecimento. Portanto, a pesquisa tem como objetivo analisar as ações relacionadas à GC no âmbito dessa corporação, destacando as atividades de gerenciamento desenvolvidas junto aos bombeiros militares sob a perspectiva dos gestores estratégicos e dos oficiais superiores da corporação.

Para tanto, inicialmente, o texto define e contextualiza os conceitos relacionados com a GC como gestão, conhecimento e aprendizagem organizacional, tendo como base as contribuições teóricas de Drucker (1993), Nonaka e Takeuchi (1997), Stewart (1998), Murici (2001), Probst, Raub e Romhardt (2002), Figueiredo (2005), Alvarenga Neto (2008), Dias (2011) e Agune et al. (2014).

No tópico seguinte, segue correlacionando a Gestão do Conhecimento com as especificidades inerentes às organizações públicas, fundamentado no Caderno nº 11 do

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, nº 11, 1997); no Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira (MGCAPB), proposto por Batista (2012); e no Instrumento para Avaliação da Gestão Pública/2016 (IAGP 250 Pontos) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA.

Além disso, abordou-se a contextualização da GC no ambiente militar, tendo como lastro as considerações de Schmitt, Costa e Moretto Neto (2012) e a metodologia para Gestão do Conhecimento na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) defendida por Rachide (2014); e, em seguida, apresenta resumidamente o histórico e a estrutura de organização básica do CBMPB previstos na legislação vigente, ressaltando os setores e os atores organizacionais diretamente responsáveis pelas definições de estratégias e tomadas de decisão em nível estratégico.

Em prosseguimento, inicia-se o estudo exploratório com a discussão quantitativa dos resultados da pesquisa de campo, tendo por base os dados e os resultados coletados nos Anuários CBMPB - Fatos e Números dos últimos cinco anos, nos questionários semiabertos aplicados aos gestores estratégicos e nos questionários fechados disponibilizados aos oficiais superiores de toda a corporação.

Por fim, após discutir os resultados encontrados, analisa-se a GC no CBMPB no tocante às ações gerenciais efetivadas e ao gerenciamento reconhecido pelo núcleo estratégico e diagnosticado pela avaliação dos oficiais superiores, sendo verificada a necessidade de implementação de um Programa de Gestão do Conhecimento (PGC) alicerçado nos direcionadores estratégicos da corporação e alinhado com a prestação de serviços de qualidade à sociedade.

CONCEITUANDO GESTÃO DO CONHECIMENTO (GC)

Para compreender as novas formas de gerir o conhecimento esclarecem-se adiante conceitos e contextos relativos à concepção dada aos termos gestão e conhecimento na literatura acadêmica.

Destaca-se o que foi proposto por Dias (2011, p. 11) quando definiu gestão como a ação de “lançar mão de todas as funções e conhecimentos necessários para através de pessoas atingir os objetivos de uma organização de forma eficiente e eficaz.”. Nesse sentido, a parte relativa aos conhecimentos é tratada como sendo a incorporação de várias ciências as quais devem ser levadas em consideração nas ações gerenciais, tais como a psicologia, a antropologia, a sociologia, a estatística, a mercadologia, a ambiental, entre outras (DIAS, 2011). Observa-se o desafio criado a partir dessa concepção, pois, para incorporar os saberes essenciais dentro do vasto universo científico, há de se ter uma reflexão profunda e sistemática pelos tomadores de decisão. Assim, convém trazer à baila o conceito desse ativo organizacional, estando, portanto, definido como:

O conjunto total incluindo cognição e habilidades que os indivíduos utilizam para resolver problemas. Ele inclui tanto a teoria quanto a prática, a regras do dia-a-dia e as instruções como agir. **O conhecimento baseia-se em dados e informações, mas, ao contrário deles, está sempre ligado a pessoas.** Ele é construído por indivíduos e representa suas crenças sobre relacionamentos causais (PROBST; RAUB; ROMHARDT, 2002, p. 29, grifo nosso).

É importante observar que o conceito de conhecimento está diretamente ligado às pessoas, o que o coloca em posição de destaque perante os fatores de produção tradicionais. Drucker (1993, p. 15) já afirmava no início dos anos 90 que “hoje o recurso realmente

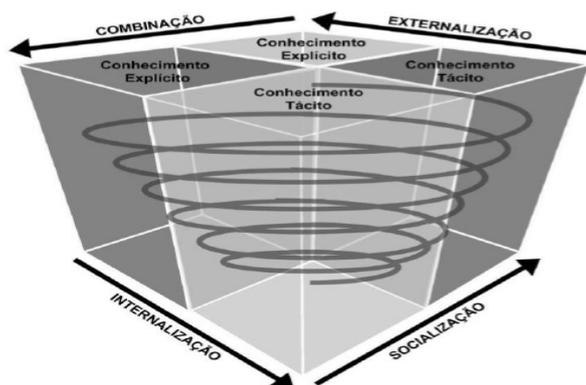
controlador, o fator de produção absolutamente decisivo, não é o capital, a terra ou a mão-de-obra. É o conhecimento”. Surge, então, a preocupação das organizações em fomentar um ambiente que propicie a gestão eficiente do mesmo, já que se encontra disponível em sua forma inicial no dia a dia dos profissionais que compõem seus quadros técnicos e gerenciais. Entretanto, como se dá a criação de forma institucionalizada desse ativo intangível? Por esses parâmetros, segue as considerações expostas por Alvarenga Neto (2008, p. 5) quando afirma que:

A criação do conhecimento é o processo pelo qual as organizações criam ou adquirem, organizam e processam a informação, com o propósito de gerar novo conhecimento através da aprendizagem organizacional. O novo conhecimento gerado, por sua vez, permite que a organização desenvolva novas habilidades e capacidades, crie novos produtos e serviços, aperfeiçoe os antigos e melhore seus processos organizacionais.

Sabendo disso, é importante frisar a existência de uma divisão clássica desse recurso organizacional em tácito e explícito. Segundo Agune et al. (2014), essa categorização surgiu aproximadamente 50 anos antes da GC como disciplina e foi proposta por Michael Polanyi, químico e filósofo húngaro. Segundo o mesmo, o conhecimento explícito “é de fácil articulação e pode ser expresso em documentos textuais, fórmulas matemáticas, mapas, etc.” E o tácito “é complexo, desenvolvido e interiorizado durante um longo período de tempo, sendo praticamente impossível reproduzi-lo num documento ou em uma base de dados” (AGUNE et al., 2014, p. 60). Corroborando com o autor, Nonaka e Takeuchi (1997, p. 65) os distinguem afirmando que “o conhecimento tácito é pessoal, específico ao contexto e, assim, difícil de ser formulado e comunicado. Já o conhecimento explícito ou codificado refere-se ao conhecimento transmissível em linguagem formal e sistemática”.

Nota-se, então, que tais conhecimentos se diferem pelo fato que o explícito pode ser codificado e transferido, sendo encontrado em produções científicas, fórmulas matemáticas, documentos, base de dados, entre outros. Já o tácito, também definido como *knowhow*, está centrado no campo individual das pessoas as quais, a partir das ações, das emoções, das experiências, dos valores e das ideias, adquirem esse conhecimento, o que dificulta sua formalização e comunicação.

É sob esse aspecto que Nonaka e Takeuchi (1997) alegam que, ao transformar o conhecimento tácito em conhecimento explícito, codificando-o de forma a ser entendido por qualquer pessoa, é criado o conhecimento organizacional. A conversão ocorrida entre eles é dinâmica e dividida em quatro modos surgidos a partir da interação social. A figura abaixo indica essas conversões e mostra esse dinamismo o qual foi definido pelos autores como espiral do conhecimento:

Figura 1 - Espiral do conhecimento.

Fonte: Rachide (2014, p. 24), adaptada de Nonaka e Takeuchi (1997).

Observa-se, assim, os quatro tipos de processos propostos pelos autores, sendo descritos resumidamente da seguinte forma:

- a) Na socialização ocorre a transferência do conhecimento tácito de pessoa a pessoa de forma experiencial e ativa;
- b) Na externalização o conhecimento tácito é convertido em explícito, ocorrendo a captura e a codificação do mesmo de forma a fornecê-lo às pessoas da organização de maneira simples e de fácil utilização, independente de experiências anteriores;
- c) Na combinação acontece o ajuste e a associação de vários elementos de conhecimento explícito os quais são compilados em um documento único e coerente, implicando em consultas a outros elementos explícitos para a formação de uma nova fonte de consulta formal;
- d) A internalização é o momento no qual há a absorção, a interpretação e a integração do conhecimento explícito gerado na fase anterior de forma individual e única por cada indivíduo, gerando novamente um conhecimento tácito.

A GC atua gerenciando essa dinâmica cíclica (figura 1) que pode ser compreendida como “o processo da criação, da organização e da transferência do conhecimento para as pessoas que o necessitam nas organizações” (MURICI, 2001, p. 49).

Figueiredo (2005, p. 4) corrobora com essa concepção ao afirmar que a GC é um estilo gerencial e de liderança, dando ênfase à valorização e aos cuidados “com o saber, com seus detentores, com a aprendizagem, produção, aplicação e proteção dos conhecimentos”. É o resultado de uma série de ações, das quais se destaca o compromisso de forma contínua o qual envolve as pessoas, a aprendizagem e o ensino constante (FIGUEIREDO, 2005). Como resultados da aplicação da GC têm-se a rápida disseminação e compreensão coletiva do conhecimento, bem como a redução dos tempos de espera para a resolução dos problemas e a maior produtividade dos profissionais envolvidos (STEWART, 1998).

Portanto, observa-se que a GC e a aprendizagem organizacional estão intimamente relacionados, uma vez que o conhecimento contido nas pessoas, após devidamente processado em conhecimento organizacional e compartilhado de forma ampla com os servidores, pode gerar um aumento exponencial na maneira de aprender da instituição, tendo como consequência um ciclo de desenvolvimento, o qual culmina numa prestação de serviço de excelência para o cidadão.

Com isso, passe-se a questionar e debater de que forma essas concepções se inserem dentro do setor público brasileiro e, o mais desafiador, como aplicar métodos que levem em consideração os aspectos culturais e sociais intrínsecos à administração pública do país.

A GESTÃO DO CONHECIMENTO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Ao propor o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE) no ano de 1995, o então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser-Pereira buscou incentivar e defender o uso de estratégias empresariais privadas como fator de melhoria dos bens e serviços públicos ofertados à população. Dos vários temas tratados pelo MARE e seus Cadernos¹ da Reforma do Estado publicados, a profissionalização e a valorização dos servidores públicos ganharam atenção especial. O Caderno MARE nº 11/1997 foi elaborado e trouxe ao debate público o tema “A Nova Política de Recursos Humanos”. O documento prega a adoção do modelo gerencial o qual “procura, sem se afastar do estado de direito, adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes sobretudo maior agilidade e eficiência; prioriza, portanto, os resultados” (BRASIL, 1997, p. 8).

Dessa forma, Batista (2012), propondo um modelo específico para a Administração Pública brasileira, coloca que a GC inclui qualquer atividade relacionada com a captura, uso e compartilhamento do conhecimento pela organização. Sua implementação é imprescindível para o setor público, tendo em vista a necessidade de atuar de forma efetiva no ambiente atual onde a informação e o conhecimento são peças chaves para o alcance dos objetivos organizacionais, beneficiando, assim, toda sociedade do país (BATISTA, 2012).

Nesse cenário, Batista (2012) propôs o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira (MGCAPB). Alvitrou, assim, um modo genérico e holístico de GC para a melhoria sistemática das atividades gestoras, conforme esquematizado na figura 2:

Figura 2 - Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira (MGCAPB).



Fonte: Batista (2012, p. 52).

Conforme Batista (2012), o modelo tem seis componentes: o planejamento estratégico da organização; os viabilizadores, intitulados também de fatores críticos de sucesso; os processos de GC; o ciclo KDCA adaptado do ciclo PDCA (planejar, executar, verificar e atuar corretivamente). A etapa “P” (planejar) desse ciclo é substituída pela etapa “K” (*knowledge/conhecimento*) a qual tem como objetivo focar as ações em busca desse ativo, não significando a ausência de planejamento, mas, sim, colocá-lo como propulsor dos processos de GC; os resultados da GC; e o cidadão-usuário e a sociedade.

Os quadros abaixo descrevem os componentes “viabilizadores” e “processos de GC”, de modo a subsidiar a análise dos dados encontrados neste estudo.

¹ Ao todo foram elaborados 17 Cadernos, conforme site: <<http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>.

Quadro 1- Viabilizadores (Fatores Críticos de Sucesso) do MGCAPB

Viabilizador	Ações e Competências
Liderança	Apresentar e reforçar a visão e as estratégias de GC; Estabelecer uma estrutura de governança e de arranjos organizacionais para formalizar as iniciativas de GC;
Tecnologia	Definir a base tecnológica como centro; Possuir ferramentas e técnicas que favoreçam a criação, o armazenamento, o compartilhamento e a aplicação do conhecimento, tais como Portais, Intranets, Extranets, Sistemas de <i>workflow</i> , Gestão de conteúdo, Gestão Eletrônica de Documentos (GED), <i>Data Warehouse</i> , <i>Data mining</i> , etc;
Pessoas	Efetivar programas de educação e capacitação; Desenvolver carreiras que incrementem a habilidade dos servidores e gestores públicos de identificar, criar, armazenar e aplicar conhecimento; e adotar práticas como Fóruns presenciais e virtuais/Listas de discussão, Comunidades de prática ou Comunidades de conhecimento, Educação corporativa, Narrativas, <i>Mentoring</i> e <i>coaching</i> , e Universidade corporativa;
Processos	Definir as competências essenciais; Ajustar os sistemas de trabalho e processos de apoio e finalísticos; Adotar um sistema organizado para gerenciar situações de crise ou eventos imprevistos, o gerenciamento dos processos de apoio e finalísticos principais, e a avaliação e a melhora contínua desses processos; Instituir ferramentas práticas, nomeadamente: Melhores práticas, <i>Benchmarking</i> interno e externo, Sistemas de inteligência organizacional, Mapeamento ou auditoria do conhecimento, Sistema de gestão por competências, Banco de competências organizacionais, Banco de competências individuais, Gestão do capital intelectual, entre outros.

Fonte: Adaptado a partir do MGCAPB proposto por Batista (2012).

Quadro 2 – Processo de GC do MGCAPB

Atividades	Práticas em GC
Identificação	Instrumento para a avaliação do GC na administração pública; café do conhecimento; comunidades de prática; mapeamento do conhecimento; ambientes virtuais colaborativos; e banco de competências individuais ou banco de talentos ou páginas amarelas;
Criação	<i>Brainstorming</i> ; café do conhecimento; comunidades de prática; revisão pós-ação; ambientes virtuais colaborativos; blogs e repositórios de conhecimento;
Armazenamento	Revisão pós-ação; café do conhecimento; comunidades de prática; taxonomia; repositórios de conhecimento; blogs e ambientes virtuais colaborativos;
Compartilhamento	Revisão pós-ação; café do conhecimento, comunidades de prática, taxonomia, repositórios de conhecimento, blogs, ambientes virtuais colaborativos, ambientes físicos colaborativos e narrativas
Aplicação	Utilizar e reutilizar o conhecimento na instituição, transformando-o em ação ou decisão.

Fonte: Adaptado a partir do MGCAPB proposto por Batista (2012).

Esse aspecto da gestão focado no conhecimento é um dos critérios que são avaliados no Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (IAGP 250 Pontos) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto Federal 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país.

Dentro desta ótica, buscou-se destacar na seção seguinte a peculiaridade do ambiente militar, bem como o histórico, a estrutura organizacional e a composição dos quadros de pessoal do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba.

GESTÃO DO CONHECIMENTO NO AMBIENTE MILITAR E O CBMPB

Segundo Schmitt et al. (2012), o estudo na área da administração em ambientes militares é pouco debatido no país e tem a peculiaridade de ser distinto das organizações civis em virtude dos regimentos e legislações próprias aplicáveis aos militares. Porém, esse ambiente é composto pelos mesmos princípios constitucionais da Administração Pública e focado no interesse público. Consideram, inclusive, que para realizar estudos dentro desse contexto é necessário ir além da análise dos processos operacionais e humanos, devendo ser considerada “a dinâmica e complexidade da(s) cultura(s) e subcultura(s) que permeiam as práticas dos processos gerenciais e das lideranças que conformam essas rotinas no cotidiano militar” (SCHMITT; COSTA; MORETTO NETO, 2012, p. 11).

Em vista disso, apresenta-se, resumidamente, a metodologia proposta por Rachide (2014) à Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). O autor propôs uma metodologia mediada por um Programa de Gestão do Conhecimento (PGC) a qual possui quatro etapas: Diagnosticar: realização de uma autoavaliação e da elaboração do *business case* (caso de negócio); Planejar: planejamento do PGC; Desenvolver: fomentar a interação e o desenvolvimento do conhecimento em toda organização; Implementar: discussão dos fatores críticos de sucesso e definição dos meios para manter os resultados a serem obtidos. Com isso, visa ao aprimoramento do fluxo das informações, com o intuito de facilitar o acesso às informações, evitar o retrabalho e desperdício financeiro, reduzir os processos e realizar o potencial de ganho (RACHIDE, 2014).

Dito isso, convém explicar pontos específicos do CBMPB que são essenciais para sua inserção contextual dentro da temática. Segundo o Anuário - Fatos e Números/2015, o Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba, apesar de ser uma instituição estadual centenária, somente conseguiu sua emancipação administrativa, financeira e orçamentária no ano de 2007, momento em que não mais se subordinaria à PMPB por força da Emenda Constitucional nº 25, datada de 06 de novembro de 2007. A emancipação foi consolidada pela aprovação de duas leis, a Lei Estadual nº 8.443/2007, que fixou seu o efetivo e definiu seus quadros de pessoal, e a Lei Estadual nº 8.444/2007, que definiu sua organização básica.

A Lei 8.444/2007 preconiza como parte da estrutura organizacional do CBMPB os órgãos de Direção Geral e de Direção Setorial. Ambos possuem subdivisões estratégicas e são chefiados por oficiais pertencentes ao Quadro de Oficiais Bombeiros Militares e, mais especificamente, ao círculo dos oficiais superiores – Majores (MAJ), Tenentes-Coronéis (TC) e Coronéis (CEL). São esses atores organizacionais que devem pensar e decidir os aspectos gerenciais a serem implantados na corporação.

Após esse breve histórico da corporação e a explanação da estrutura básica e da composição dos integrantes pertencentes ao CBMPB, fez-se necessário analisar especificamente a GC da organização.

O GERENCIAMENTO DO CONHECIMENTO NO CBMPB

O gerenciamento dos bombeiros militares a partir dos pressupostos tratados pela GC pode proporcionar uma melhoria institucional, tendo como resultados mais vidas salvas, maior proteção ao patrimônio coletivo e individual, bem como uma atenção especial ao meio ambiente.

O diagnóstico e a avaliação dos aspectos gerenciais relativos à GC no CBMPB seguiram as seguintes estratégias: levantamento documental; questionário semiaberto com os gestores

estratégicos relacionados diretamente com a temática e questionário fechado com os oficiais superiores.

O levantamento documental foi selecionado a partir da legislação vigente e dos Anuários Institucionais – Fatos e Números dos últimos cinco anos. Deles, foram extraídos dados e informações acerca das atividades realizadas na corporação relacionadas com a GC, bem como definidos os atores organizacionais responsáveis pela gestão da corporação.

Concomitantemente, foi disponibilizado um questionário semiaberto contendo oito questões. Elas foram elaboradas e adaptadas a partir do critério “Informação e Conhecimento” do IAGP 250 Pontos. Participaram da pesquisa 05 (cinco) gestores estratégicos ocupantes dos seguintes cargos: Comandante Geral (CEL), Diretor de Ensino, Instrução e Pesquisa (TC), Diretor de Pessoal (TC), Chefe da 3ª Seção do Estado Maior (CEL) e Chefe da 6ª Seção do Estado Maior (CEL).

Por último, foi realizado um diagnóstico a partir da avaliação feita pelos majores, tenentes-coronéis e coronéis, utilizando-se de parte da etapa inicial do método elaborado por Rachide (2014) a qual tem como ponto de partida a aferição do nível de maturidade em GC. Para tanto, foi disponibilizado a todos os oficiais superiores um questionário fechado contendo 06 (seis) questões extraídas do critério “Processos em GC” da proposta de Rachide (2014), sendo adaptadas ao contexto do CBMPB. Responderam ao questionário fechado 81,25% do universo de oficiais superiores previsto na Lei de Fixação do Efetivo.

O CBMPB E O CONHECIMENTO

Para abordar como o conhecimento é tratado internamente pelo CBMPB foram utilizadas as informações constantes nos Anuários do CBMPB Fatos e Números dos últimos cinco anos com o intuito de extrair as ações realizadas pela instituição relacionadas a esse ativo. No anuário referente ao ano de 2015, verificou-se que a instituição possui em atividade 1.249 bombeiros militares alocados em sete quadros de pessoal e divididos em dois círculos hierárquicos (oficiais e praças). Esse número corresponde a apenas 41,70% do total de 2.995. Tal constatação reforça ainda mais a necessidade de se ter uma atenção especial com a aprendizagem organizacional fomentada por uma gestão efetiva do conhecimento organizacional.

No decorrer da pesquisa documental não se observou um programa ou ação planejada de GC na instituição. Ao acessar o site² da corporação, constatou-se a não disponibilidade ou indicação de manuais técnicos, produções acadêmicas, biblioteca física ou virtual, ambientes virtuais corporativos ou redes formais de conhecimento oferecidos ao seu público interno. Nessas condições, viu-se uma carência institucional no tocante ao gerenciamento do conhecimento, o que será confirmado adiante com a pesquisa realizada com a alta administração e com os oficiais superiores do CBMPB.

A visão dos gestores estratégicos

Após tratamento e análise dos dados, obtiveram-se os seguintes resultados juntos aos gestores estratégicos da corporação:

a) Verificou-se que todos os gestores indicaram a não adequação de questionamentos referentes a itens essenciais a qualquer organização, especificamente: Os sistemas de

² Disponível em: <<http://www.bombeiros.pb.gov.br/>>.

informação atendem às necessidades identificadas e permitem o cruzamento de informações entre si (interoperabilidade)? As informações utilizadas são confiáveis, atualizadas e acessíveis aos usuários? Possui planos de ações formais relativos aos processos de Gestão de Conhecimento (Identificação, Criação, Armazenamento, Compartilhamento, e Aplicação)? São identificados e registrados os conhecimentos institucionais relevantes, internos (pessoas, competência profissional, memória administrativa, documentos, sistemas de informação) e externos (referenciais comparativos da Administração Pública ou privada, mercado, sociedade)? Isso demonstra uma carência de atividades e de sistemas de informação que tragam confiabilidade às decisões e propiciem um ambiente favorável à identificação e ao registro dos conhecimentos relevantes. Ou seja, quase metade dos itens avaliados por esses gestores não apresentam ações gerenciais efetivas na corporação, o que denota um cenário preocupante e, ao mesmo tempo, indica a existência de várias oportunidades de desenvolvimento gerencial, as quais devem ser levadas em consideração pela cúpula estratégica da corporação;

b) Ao serem indagados sobre a existência de um planejamento estratégico definido na corporação, 03(três) responderam que o CBMPB possui o planejamento, porém, ao comentarem suas respostas, todos afirmaram não possuir ações concretas em decorrência dos objetivos traçados no planejamento estratégico inicial que está sendo discutido no ano de 2016. Tal fato foi comprovado ao ser acessado o site da corporação, onde facilmente encontram-se os direcionadores estratégicos do planejamento, porém sem as estratégias e os planos de ação a serem executados;

c) Quando pesquisados se já conheciam o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública-250 Pontos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e se já havia sido realizada alguma avaliação gerencial baseada no mesmo, 02 (dois) informaram conhecer o instrumento, enquanto 03 (três) alegaram desconhecimento. Todavia, os que já tiveram acesso afirmaram que nunca fora aplicado esse tipo de avaliação na instituição, o que demonstrou a necessidade dos setores estratégicos da corporação em viabilizar diagnósticos periódicos para avaliar o grau de eficiência e as atividades gerenciais;

d) Relativo à produção das informações necessárias para apoiar os serviços e subsidiar a tomada de decisão, permitindo o controle em todos os níveis da organização, somente 01 (um) oficial afirmou que são produzidas, porém, ao justificar sua resposta, informou que as ações não eram adotadas em todas as áreas da administração ou das operações, demonstrando um grau de incoerência com a pergunta abordada, uma vez que o controle eficiente nos diversos níveis da organização necessita cobrir todas as áreas de atuação profissional, administrativas e operacionais. Notou-se, assim, que o processo decisório carece das informações essenciais à tomada de decisão, revelando um ponto primordial a ser mais bem gerenciado na instituição;

e) Quando estimulados a avaliar se o CBMPB utiliza mecanismos de difusão e compartilhamento do conhecimento entre todos os servidores e se os sistemas de trabalho estão projetados e permitem a realização da gestão do conhecimento institucional, 02(dois) dos gestores estratégicos indicaram haver atividades relacionadas com essas descrições, porém, justificaram com a adoção de duas ações: o planejamento de cursos internos e a oferta de cursos aos integrantes da corporação. Sendo assim, apesar dessas atividades trazidas pelos pesquisados, é verificado a não existência de mecanismos e sistemas de trabalho pautados no que foi proposto no MGCAPB. Segundo Batista (2010, p. 59), os cursos oferecidos seriam uma das ações da “Universidade corporativa”, incluída em seu modelo por meio do viabilizador “pessoas”, ou seja, embora seja uma importante atividade, essas realizações não estão inseridas dentro de um contexto pensado e voltado para a gestão efetiva desse ativo, demonstrando um reducionismo da visão desses oficiais relativo às ações efetivas de GC.

Em consequência da análise dos anuários institucionais dos últimos cinco anos e das respostas dos questionários semiabertos dos gestores estratégicos, ficou evidente a não utilização de ações formais de GC na corporação e a não efetuação de um PGC ou outro programa equivalente. Dessa forma, ao fim da abordagem junto aos gestores estratégicos do CBMPB, notou-se a necessidade de tomadas de decisão em nível estratégico no sentido de instituir ações que busquem uma efetiva aplicação da GC, visando à mudança desse cenário apresentado e, por conseguinte, uma melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos.

A visão dos oficiais superiores

Após verificar a análise da visão de integrantes do núcleo estratégico, realizou-se uma abordagem quantitativa de um dos 07 (sete) critérios³ definidos por Rachide (2014), com a intenção de extrair um diagnóstico a partir da avaliação dos oficiais superiores do CBMPB. Utilizou-se a escala (1 a 5)⁴ e foram discutidos os critérios “Processos de GC” de forma individualizada conforme os aspectos organizacionais relativos ao conhecimento propostos por Rachide (2014, p. 112). Em seguida, os dados foram listados e quantificados conforme os itens da tabela 1:

No tocante aos Processos de GC, os oficiais participantes responderam às questões acerca das ações gerenciais referentes a esse critério no CBMPB, obtendo-se os seguintes resultados:

Tabela 1- Resultados do questionário fechado - Critério “Processos em GC”

N.	Processos de GC no CBMPB Questionamentos	Escala				
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Possui processos sistemáticos de identificação, criação, armazenamento, compartilhamento e utilização do conhecimento?	28,2%	61,5%	7,7%	2,6%	-
2	Conta com um mapa de conhecimento e distribui os ativos ou recursos de conhecimento por toda a organização?	48,7%	46,2%	5,1%	-	-
3	O conhecimento adquirido após a execução de tarefas e a conclusão de projetos é registrado e compartilhado?	38,5%	51,3%	7,6%	2,6%	-
4	O conhecimento essencial dos servidores públicos que estão saindo da organização é retido?	35,9%	56,4%	7,7%	-	-
5	A organização compartilha as melhores práticas e lições aprendidas por toda a organização para que não haja um constante “reinventar da roda” e retrabalho?	41,0%	51,3%	5,1%	2,6%	-
6	As atividades de “benchmarking” são realizadas dentro e fora da organização e os resultados são usados para melhorar o desempenho organizacional e criar novo conhecimento?	43,6%	53,8%	-	2,6%	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

No geral, verificou-se um dado alarmante nesses itens dos processos gerenciais relativos ao conhecimento na corporação, visto que 92,73% responderam que as ações descritas na tabela 1 são muito mal realizadas ou ainda não são realizadas (1), ou são mal realizadas (2). As

³ Os 07 (sete) critérios propostos por Rachide (2014): liderança em GC; processo; pessoas; tecnologia; processos de GC; aprendizagem e inovação; e resultados da GC.

⁴ Escala: 1 = as ações descritas são muito mal realizadas ou ainda não são realizadas; 2 = as ações descritas são mal realizadas; 3 = as ações descritas são realizadas de forma adequada; 4 = as ações descritas são bem realizadas; 5 = as ações descritas são muito bem realizadas. Elaborada por Rachide (2014).

06 (seis) ações avaliadas no presente critério não atendem as necessidades para o desenvolvimento do CBMPB, contrastando com o MGCAPB (Figura 2) e não levando em consideração o dinamismo explicitado no espiral do conhecimento (Figura 1)⁵;

Diante do exposto, embora a emancipação gerencial, financeira e orçamentária do CBMPB tenha somente 09(nove) anos, é urgente compreender que o seu cenário organizacional em relação às ações e às tomadas de decisão no gerenciamento do conhecimento dos bombeiros militares está distante do ideal exigido no século XXI. É imperativa a realização de mudanças estruturais na organização que visem à criação de um ambiente favorável a essas práticas gerenciais inovadoras, com vistas a profissionalizar continuamente os bombeiros militares e atender com excelência a sociedade.

CONCLUSÕES

Ao delinear as ações gerenciais relacionadas à Gestão do Conhecimento (GC) no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba (CBMPB), foi possível conhecer as formas de gerenciamento do conhecimento utilizado pelos gestores estratégicos e diagnosticar o cenário organizacional a partir da avaliação dos oficiais superiores da corporação. Evidenciaram-se por meio dos dados estatísticos e empíricos as grandes lacunas que precisam ser problematizadas e adaptadas às novas demandas e tendências dos sistemas de informação e de tecnologia os quais compõem as instituições na contemporaneidade.

Assim, observaram-se os seguintes pontos: a instituição não apresenta programas ou ações planejadas de GC, demonstrando carência institucional no tocante à identificação, criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação do conhecimento; os gestores estratégicos reconhecem que as ações efetuadas não se alinham ao proposto pela GC; e os oficiais superiores avaliam negativamente os itens de gestão da instituição relacionados com os processos de GC e com a aprendizagem e a inovação.

O Programa de Gestão do Conhecimento, a partir dos seus fatores críticos de sucesso e dos processos requeridos para sua implementação conforme apresentados pelo Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira (MGCAPB) proposto por Batista (2012), apresenta-se como caminho viável para fomentar a formação de uma cultura organizacional que contemple o conhecimento produzido pelos bombeiros militares no CBMPB, criando um ambiente favorável à aprendizagem contínua dos mesmos e, conseqüentemente, ampliando a qualidade e a excelência no serviço prestado à população.

Por fim, entende-se que a análise do tema no âmbito do CBMPB não se esgota neste estudo, cabendo, portanto, novas reflexões sistemáticas, cíclicas e participativas entre seus gestores e integrantes para a adoção de ações efetivas que contribuam para a melhoria contínua da organização e, conseqüentemente, para um serviço de qualidade alinhado às reais e efetivas necessidades da sociedade.

REFERÊNCIAS

AGUNE, Roberto. et al. **Gestão do conhecimento e inovação no setor público**: Dá pra fazer. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

⁵ MGCAPB e espiral do conhecimento apresentados nas figuras 1 e 2, respectivamente.

- ALVARENGA NETO, Rivadávia Correa Drummond de. **Gestão do conhecimento em organizações**: proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova política de recursos humanos**. Brasília: MARE, 1997. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_mare_caderno1.1.PDF>.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública-250 Pontos**. Brasília; MP, SEGEP, 2015. Versão 1/2016. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/gagp-250_pontos_novo.pdf>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- DIAS, Emerson de Paulo. Conceitos de gestão e administração: uma revisão crítica. **REA-Revista Eletrônica de Administração**, v. 1, n. 1, 2011.
- DRUCKER, Peter. **A sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.
- FATOS E NÚMEROS. Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba - CBMPB. 2011-2015. Anuários 2011 a 2015.
- FIGUEIREDO, Saulo Porfírio. **Gestão do conhecimento**: estratégias Competitivas para a Criação e Mobilização do conhecimento na Empresa. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.
- MURICI, Maria das Graças. **Gestão do conhecimento organizacional na realidade brasileira**: um estudo de caso. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- PARAÍBA. Constituição (1989). Constituição do Estado da Paraíba.
- _____. Lei Nº 8.443/07, de 28 de dezembro de 2007 b. Dispõe sobre o Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba, fixa seu efetivo e dá outras providências.
- _____. Lei Nº 8.444/07, de 28 de dezembro de 2007 c. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba e dá outras providências.
- PROBST, Gilbert; RAUB, Steffen; ROMHARDT, Kai. **Gestão do conhecimento**: os elementos construtivos do sucesso. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- RACHIDE, Rinaldo Rodrigues. **Metodologia para Gestão do Conhecimento na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2014. 135f. Tese (Doutorado Profissional em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) - Centro de Altos Estudos de Segurança, Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2014.
- STEWART, Thomas. **Capital intelectual**: a nova vantagem competitiva das empresas. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- SCHMITT, Valentina Gomes Haensel; COSTA, Rejane Pinto; MORETTO NETO, Luís. Desvendando a administração em ambientes militares. Coleção Meira Mattos, **Revista das Ciências Militares**, nº 27, 3º quadrimestre 2012. Rio de Janeiro: ECEME, 2012.

GESTÃO DE INCIDENTES CRÍTICOS COM BOMBAS E EXPLOSIVOS

Francis Albert Cotta

Em 1979, diante do início do processo de redemocratização no Brasil, institucionalizou-se o Batalhão de Polícia de Choque (BPChq) em Minas Gerais. No BPChq foram criados três pelotões de Operações Especiais, neles estavam inseridos especialistas em explosivos. Em 1984, os pelotões foram transformados em Comando de Operações Especiais (COE). A despeito de não estar previsto no *Plano de Articulação do Batalhão* o COE funcionou até 1987. Nesse ano, foi criada, formalmente, a Companhia de Operações Especiais (COE).¹ Para integrar a COE foram previstos três sargentos especialistas em desativar artefatos explosivos. Em 1992 foi criado o Esquadrão Antibombas de Minas Gerais pelo então Tenente Eid Pereira da Silva Júnior, formado nos Carabineiros do Chile. O Oficial permaneceu à frente da equipe até 2001, ano que passou o comando ao então Tenente Euler Roberto Soares de Souza, que realizou sua gestão até 2010. Nesse ano, o Esquadrão Antibombas assumiu o *status* de Companhia, tendo à frente de sua gestão dois oficiais, com formação na Europa, Estados Unidos e Argentina.² As diversas gestões construíram preceitos teóricos e principiológicos em diálogo com outras Unidades Antibombas tais como Esquadrão de Bombas da Polícia Militar de São Paulo, por meio da literatura produzida pelo então Tenente Décio Leão, e Centro de Inativação de Engenhos Explosivos e Segurança de Subsolo da Guarda Nacional Republicana.

De acordo com a Diretriz Geral de Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais (DGEOp, 2010) o Esquadrão Antibombas é uma Companhia que integra o Grupamento de Ações Táticas Especiais (GATE). Ele atua em todo o território de Minas Gerais. Entre suas atribuições são previstas em sua Norma Geral de Ação:

- Atuar em incidentes críticos que envolvam artefatos explosivos e “bombas sujas” (aquelas cujo componente pode ser químico, biológico, radiológico ou nuclear) objetivando a sua remoção, desmantelamento, neutralização, desativação ou destruição, de acordo com a análise dos especialistas, mediante deliberação;
- atualizar-se sobre os assuntos relativos a bombas e explosivos realizando pesquisas, testes e visitas em mineradoras e fábricas de altos e baixos explosivos;
- atuar em conjunto com as outras equipes do GATE, apoiando-as em operações com emprego de explosivos, arrombamentos mecânicos e hidráulicos;
- manter contato com outros órgãos que operam com explosivos tais como: Delegacia Especializada de Armas Munições e Explosivos e Instituto de Criminalística da Polícia Civil, Grupo de Bombas e Explosivos da Polícia Federal e Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC) do Exército Brasileiro;
- executar busca em locais sob ameaça de bombas e vistoria em locais solicitados por autoridades governamentais ou cidadãos ameaçados;

¹ Criada pela Diretriz de Operações Policiais Militares nº 6/87, Boletim Geral da PMMG, nº 17, de 27/01/1987.

² Em 1994 a Companhia de Operações Especiais é transformada em Grupamento de Ações Táticas Especiais.

- ministrar treinamento sobre gestão de incidentes com bombas e explosivos;
- apoiar nas operações de contraterrorismo mediante planejamento do GATE/Comando de Policiamento Especializado;
- apoiar o Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército Brasileiro na fiscalização e destruição de explosivos no âmbito do estado de Minas Gerais;
- desenvolver outras ações de polícia, atuando em conformidade com os preceitos teóricos e principiológicos das Ações Táticas Especiais e com a identidade organizacional da PMMG (MINAS GERAIS, NGA, 2016, p. 5).

As Operações Antibombas se classificam em: pré-incidental, incidental e pós-incidental. As pré-incidentais visam à segurança das pessoas e a proteção das instalações, e se traduzem em ações tais como: vistorias, treinamentos, fiscalizações, palestras, assessorias e vistas técnicas. As operações antibombas incidentais são desenvolvidas para o restabelecimento da tranquilidade, integridade física do cidadão e proteção do patrimônio. Entre elas estão as buscas para localização de bombas e explosivos, a desativação de artefatos explosivos improvisados ou convencionais e as operações especiais com o emprego de explosivos. As operações pós-incidentais são constituídas de buscas pós-exploração; recolhimento de fragmentos; elaboração de relatórios técnicos; isolamento de local de explosão; assessoria a outras instituições.

Os *Incidentes Críticos* são fenômenos sociais de quebra da normalidade que colocam em risco, de maneira mais contundente, as vidas das pessoas que de alguma forma serão afetadas por eles, isso é, servidores públicos responsáveis pela intervenção, tais como: policiais militares, bombeiros, guardas municipais, médicos e socorristas, as vítimas e os cidadãos-infratores. A tipologia dos *incidentes críticos* abarca, entre outras, situações que envolvam: reféns, suicidas armados, infratores homiziados em locais de difícil acesso, localização de artefatos explosivos e locais de explosões (COTTA, 2009).

Na maioria das vezes os profissionais de segurança pública que primeiro se deparam com os incidentes críticos são os policiais que realizam o patrulhamento comunitário. Portanto, aqueles que, pela natureza do seu emprego operacional, não possuem protocolos específicos, capacitação técnica e logística apropriada para realizar uma intervenção mais verticalizada em termos de desativação de artefatos explosivos ou de realização de buscas antibombas em locais de explosão. O que os policiais que se deparam com tal incidente crítico devem fazer?

Para compreensão da dinâmica dessa intervenção o presente capítulo abordará os componentes operacionais no processo de gestão de um incidente crítico com bombas e explosivos. Posteriormente, lançará o olhar sobre a organização da cena de ação. Verticalizará o estudo das variáveis de intervenção policial com a tipologia explosão de caixa eletrônico. Finalizará com a identificação dos principais explosivos convencionais e comercializados.

COMPONENTES OPERACIONAIS NO PROCESSO DE GESTÃO DE UM INCIDENTE CRÍTICO

A gestão de incidentes críticos em defesa social é um processo complexo e multifacetado que exige competências específicas dos policiais militares e dos outros servidores públicos que realizarão a primeira intervenção, isso de acordo com o nível de capacitação e especialidade de cada um. Saber o que fazer é fundamental para a resolução correta da situação. Assim, este capítulo apresenta fundamentos principiológicos e operacionais para a organização da cena de ação e das ações preliminares a serem adotadas pelo Primeiro Interventor e pelo Controlador do Incidente.

O Profissional de Segurança do Cidadão (policial militar, guarda municipal ou bombeiro) que se depara com a situação é denominado de Primeiro Interventor. Suas ações são

importantíssimas na preservação de vida e no processo que culminará com a correta resolução do incidente.

Em termos procedimentais, inicialmente o Primeiro Interventor identificará a tipologia³ do incidente crítico. Tal identificação está diretamente relacionada com as ações subsequentes que serão realizadas, pois cada tipo de incidente demandará uma intervenção específica da equipe especializada, Esquadrão Antibombas do Grupamento de Ações Táticas Especiais, em termos de emprego de técnicas, pessoal envolvido e equipamentos.

O *Primeiro Interventor* colocará em prática as seguintes ações:

- 1) **identificará o ponto crítico** (local da explosão ou onde se encontra o artefato explosivo ou objeto suspeito);
- 2) **manter-se-á afastado** do objeto suspeito;
- 3) **isolará a área** para evitar a presença e o trânsito de pessoas, bem como para preservar o local de crime;
- 4) **comunicará** o fato ao *Controlador do Incidente* (CPU, CPCia⁴ ou Supervisor);
- 5) **solicitará** a presença do Esquadrão Antibombas do GATE;
- 6) **coletará** informações;
- 7) **manterá a vigilância** sobre a área isolada.

Ao ser acionado pelo Primeiro Interventor, entra na Cena de Ação⁵ o Controlador do Incidente (CPU, CPCia ou Supervisor). Ele é o policial militar que exerce a coordenação e controle operacional do efetivo policial lançado na área sob sua responsabilidade territorial. Poderá realocar efetivos, bem como recursos logísticos, de acordo com as demandas do caso concreto.

O Primeiro Interventor e o Controlador do Incidente devem, preferencialmente, permanecer na Cena de Ação para que possam continuar a contribuir no processo de gestão do incidente crítico. Eles repassarão para os integrantes do Esquadrão Antibombas e do Time de Gerenciamento de Crises do GATE as informações necessárias para a implementação das ações técnicas.

Durante o processo de organização da Cena de Ação, comparecerá ao local o Gestor do Incidente Crítico e as equipes especializadas (Esquadrão Antibombas, Time de Gerenciamento de Crises e Time Tático). Essa função recairá sobre um Oficial da Unidade Especializada (GATE). Ele é responsável pelas decisões técnicas a serem tomadas juntamente com o Comandante da Cena de Ação (que é a Autoridade de Linha, isto é, aquele Oficial que comanda a Unidade Policial Militar com responsabilidade territorial no local da eclosão do incidente crítico). Tendo em vista a unidade de comando e o princípio da hierarquia e disciplina, ele coordena, controla e comanda todo o efetivo envolvido na operação policial militar.

Dessa forma, atuarão na Cena de Ação os seguintes componentes operacionais, integrantes da Polícia Militar:

- 1) Primeiro Interventor (policial militar que se depara com o incidente);

³ Dentre as tipologias de incidentes críticos envolvendo bombas e explosivos, citam-se: 1) objeto suspeito localizado; 2) artefato explosivo convencional (granadas); 3) artefato explosivo improvisado; 4) localização de explosivos; 5) localização de acessórios explosivos; 6) ameaça de bomba; 7) explosão (MINAS GERAIS, 2015).

⁴ O CPU é o Coordenador de Policiamento da Unidade e o CPCia é o Coordenador de Policiamento da Companhia.

⁵ A *Cena de Ação* é o ambiente físico operacional onde se desenvolve o incidente crítico, nele estão presentes os policiais responsáveis por sua resolução, de acordo com seu nível de capacitação e recursos logísticos (MINAS GERAIS, 2015).

- 2) Controlador do Incidente (CPU, CPCia, Supervisão);
- 3) Gestor do Incidente Crítico (Oficial da Unidade Especializada);
- 4) Comandante da Cena de Ação (Oficial da Unidade de Área).

ORGANIZAÇÃO DA CENA DE AÇÃO

Realizadas as primeiras providências pelo Primeiro Interventor, o Controlador do Incidente inicia a delimitação dos perímetros, que são as zonas de delimitações por intermédio das quais se determinam as competências de atuação na Cena de Ação (FIG. 01).

Figura 01 – Organização da Cena de Ação.



Fonte: MINAS GERAIS, 2015.

O Controlador do Incidente organizará os perímetros de segurança da seguinte forma:

- a) Perímetro Imediato (zona vermelha): atua **somente o especialista em desativação** de artefato explosivo, que portará o traje antibombas, braço robótico e demais equipamentos de proteção necessários à intervenção;
- b) Perímetro Mediato (zona amarela ou de transição): nele é montado o **Posto de Contramedidas**, onde serão concentrados os equipamentos e permanecerão, **exclusivamente**, os especialistas do Esquadrão Antibombas;
- c) Perímetro Externo/Apoio (zona verde ou de segurança): parte mais segura; nela se instala o **Grupo de Assessoria de Risco** (Corpo de Bombeiro, SAMU, especialistas em ameaças biológicas e radiológicas), bem como o **Posto de Comando** com o *Comandante da Cena de Ação* e seu *staff*.

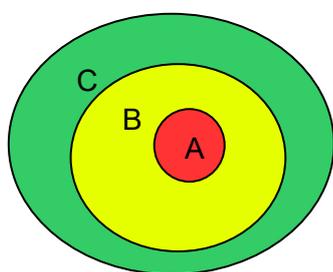
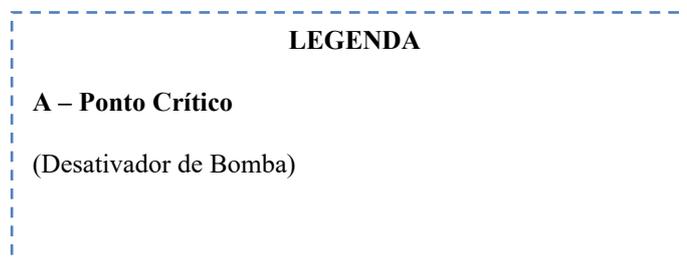


Figura 02 – Organização da Cena de Ação



Fonte: COTTA; SOARES, 2003.

O *Ponto Crítico* irá variar de acordo com o tipo de incidente. No local onde ocorreu uma explosão, o ponto crítico será o epicentro dessa explosão, bem como o seu entorno. Quando da localização de um artefato explosivo (bomba), o ponto crítico será o local exato onde está a bomba ou o objeto suspeito.

O Quadro 01 apresenta a relação entre objetos, quantidade de explosivos e distância de segurança sem proteção. Eles servem como um guia rápido para definição preliminar dos perímetros de isolamento.

Quadro 01 – Cargas explosivas e distâncias de segurança

Objeto	Quantidade aproximada de explosivo	Distância sem proteção (metros)
 Encomenda Postal	Até 1 Kg	119 m
 Maleta	Até 6 Kg	203 m
 Mochila	Até 10 Kg	256 m
 Mala	Até 100 Kg	551 m
 Veículo	+ 1.000 Kg	1.187 m

Fonte: COTTA, SOUZA, 2015.

Quando o policial localizar um objeto suspeito, jamais deverá tocá-lo, tampouco permanecer próximo a ele por muito tempo. Deverá manter distância de segurança, desocupando as instalações e acionando o Esquadrão Antibombas. Para que o policial realize essas ações é necessário que conheça os principais explosivos utilizados pelos criminosos.

IDENTIFICAÇÃO DE EXPLOSIVOS CONVENCIONAIS E COMERCIALIZADOS

Diante das especificidades e do grau de risco à integridade física dos policiais militares que atuam como Primeiro Interventor em incidentes críticos que envolvam artefatos explosivos e explosões é importante que esse profissional se familiarize com os principais explosivos utilizados pelos criminosos.

Conceitua-se explosivo como sendo um produto que submetido a uma excitação adequada transforma-se rápida e violentamente de estado, gerando gases, pressões e elevadas temperaturas. De acordo com a sua velocidade, eles são divididos em altos (acima de 2000 metros por segundo – TNT, ANFO, emulsão explosiva) e baixos explosivos (abaixo de 2000 metros por segundo – pólvoras). Por sua vez, a explosão é o escape súbito e repentino de gases do interior de um espaço limitado, gerando gases, pressões, elevadas temperaturas, som e luminosidade (LEÃO, 2014).

A incidência das intervenções em modalidades criminosas que utilizam altos explosivos tem mostrado a presença de encartuchados de emulsão explosiva (erroneamente chamados de dinamite, pois no Brasil não se produz esse explosivo desde meados da década de 1990). Esse tipo de explosivo é utilizado em mineradoras e em demolições. É um explosivo potente que tem sido utilizado por criminosos para explosão de caixas eletrônicos (CAMPOS, 2015). Ele se apresenta em diferentes tamanhos e são produzidos por várias empresas (FIG. 03).

Figura 03 – Encartuchado de emulsão explosiva.



Fonte: ESQUADRÃO ANTIBOMBAS MINAS GERAIS, 2016.

Outro tipo de explosivo encontrado em poder de criminosos e mesmo em artefatos explosivos é o Cordel Detonante. Trata-se de um alto explosivo também utilizado no meio civil para desmontes de rochas e demolições. Pode ser encontrado em diversas cores e diâmetros. Reafirma-se que ele possui internamente um alto explosivo (FIG. 04).

Figura 04 – Cordel Detonante.



Fonte: ESQUADRÃO ANTIBOMBAS, 2016.

O ANFO apresenta-se em forma de granulado e possui baixa densidade, se comparado com outros altos explosivos. Também é utilizado em mineração. Geralmente é acondicionado em sacos de grandes dimensões (FIG. 05).

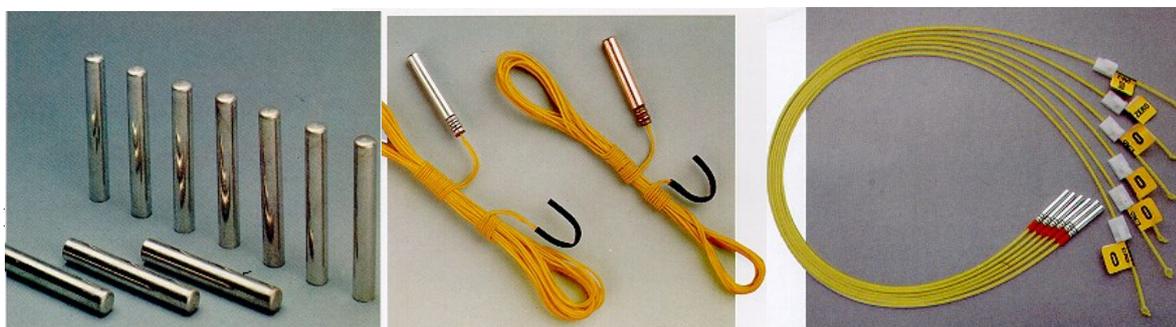
Figura 05 – ANFO (explosivo granulado).



Fonte: ESQUADRÃO ANTIBOMBAS MINAS GERAIS, 2016.

Os detonadores, também conhecidos pela designação de “espoletas”, são acessórios explosivos sensíveis e perigosos para o policial militar que se depara com esses materiais, pois podem ser acionados de maneira não intencional, de forma acidental, se exposto à chama, impacto, ou mesmo à eletricidade (FIG. 06).

Figura 06- Tipos de detonadores



bas do

GATE deverá ser acionado para evitar acidentes e adotar outros procedimentos técnicos, tais como a identificação dos materiais (FIG. 07), para posterior rastreabilidade⁶.

Figura 07- Identificação do explosivo e do acessório explosivo



Fonte: ESQUADRÃO ANTIBOMBAS, 2016.

Todos os explosivos apresentados foram encontrados em incidentes críticos na modalidade de arrombamento de caixas eletrônicos.

EXPLOSÃO DE CAIXA ELETRÔNICO

O incidente de explosão de caixa eletrônico constitui um **local de crime**. Esse é o espaço onde ocorreu um ato que configura uma infração penal e que exige as providências legais por parte da polícia. Ele compreende o ponto onde houve a consumação do delito e toda área que o circunda, e que tenha alguma relação com o crime (FIG. 08).

Figura 08- Explosão de caixa eletrônico



Fonte: ESQUADRÃO ANTIBOMBAS DO GATE, 2016.

O artigo 169 do Código de Processo Penal Brasileiro determina:

Para o efeito de exame do local onde houver sido praticada a infração, a Autoridade providenciará imediatamente para que não se altere o estado das coisas até a chegada

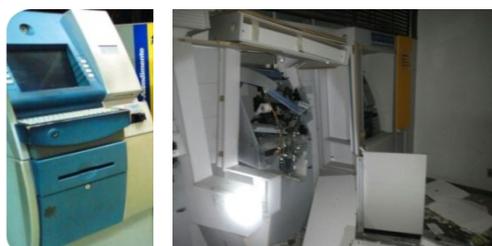
⁶ De acordo o Art. 20 da Portaria n. 10-D Log do Exército Brasileiro, de 19 de julho de 2006, as empresas devem possuir um banco de dados que assegure a rastreabilidade de explosivo encartuchado, cordel detonante, espoleta elétrica e não-elétrica, reforçador e carga moldada (CAMPOS, 2015).

dos peritos, que poderão instruir seus laudos com fotografias, desenhos ou esquemas elucidativos.

Parágrafo único. Os peritos registrarão, no laudo, as alterações do estado das coisas e discutirão, no relatório, as consequências dessas alterações na dinâmica dos fatos (BRASIL, 1941).

Os especialistas do Esquadrão Antibombas do GATE poderão, mediante protocolo integrado com o Instituto de Criminalística (Polícia Científica), realizar a busca antibombas no local da explosão para torná-lo seguro para a atuação dos peritos. A Figura 09 ilustra a explosão, na área interna de um caixa eletrônico.

Figura 09- Explosão de caixa eletrônico



Fonte: ESQUADRÃO ANTIBOMBAS DO GATE. MINAS GERAIS, 2016.

Diante de uma explosão de caixa eletrônico recomenda-se ao policial militar que não adentre ao ambiente, uma vez que o incidente se configura **local de crime**, ocorrendo **possibilidade de existir artefatos não acionados**, bem como **acessórios explosivos altamente sensíveis e com grande potencial ofensivo**. O local deve ser imediatamente isolado e devem ser acionados o Esquadrão Antibombas e a perícia. Os especialistas do Esquadrão Antibombas realizarão uma busca.

Tecnicamente, há uma distinção fundamental entre vistoria e busca antibombas, o que é feito no Quadro 02, uma vez que diante da explosão os policiais do Esquadrão Antibombas realizam a Operação de Busca Antibombas. Essa de caráter reativo e com alto grau de risco à integridade física dos operadores, o que exige técnicas específicas e equipamentos especiais. Não é uma ação isolada e sim uma operação permeada pela coordenação e controle.

Quadro 02 - Vistoria e Busca Antibombas

VISTORIA	BUSCA
Técnica operacional preventiva que visa detectar objetos suspeitos de serem bombas, explosivos e/ou acessórios explosivos.	Técnica operacional reativa que visa localizar objetos suspeitos de bombas e explosivos em local alvo de ameaça de bomba ou de explosão.
Visa tornar um local seguro para a realização de um evento com a presença de público/autoridades ou pessoas ameaçadas.	Geralmente o local se encontra isolado e apresenta possibilidades de risco à integridade física dos envolvidos, inclusive policiais.
Pode ser realizada por policiais capacitados com o emprego de espelhos e cães farejadores de explosivos.	É realizada por especialistas do Esquadrão Antibombas em conjunto com os cães de faro de explosivos .

Fonte: Esquadrão Antibombas. Minas Gerais. 2016.

Figura 10– Ferramentas para realização da Busca Antibombas



Fonte: ESQUADRÃO ANTIBOMBAS DO GATE, 2016.

Devido ao risco à integridade física dos operadores, todos os recursos logísticos necessários devem ser empregados na operação de busca. A intervenção secundária de natureza técnica somente será realizada por equipe antibombas (Esquadrão Antibombas) que possua protocolos operacionais específicos para o tipo de incidente, capacitação dos operadores e logística apropriada (FIG. 11).

Figura 11– Exigências para intervenção em incidentes críticos.



Fonte: COTTA; SARDINHA, 2015.

O protocolo operacional (Procedimento Operacional Padrão) é fruto da experiência operacional dos desativadores em bombas diante de casos concretos. Ele é o refinamento científico em termos de sequência das ações a serem adotadas pelos especialistas. Deve ser revisto de acordo com as inovações técnicas e com os novos problemas que são colocados. É formalizado e devidamente registrado e socializado para todos os operadores. A capacitação do especialista é composta pela formação inicial e educação continuada. O desativador recebe treinamentos constantes com vistas a atualizar seus conhecimentos teóricos e práticos. Por fim, é necessária uma logística apropriada de acordo com a tipologia de intervenção. Fazem parte dessa logística equipamentos tais como: traje antibombas, sistema de raios-X portátil, braço manipulador robótico, canhão disruptor, kit de cordas e ganchos. Para a atuação segura e técnica do desativador de bombas é necessário que todos os outros componentes operacionais na cena de ação realizem suas atribuições.

A integração entre os diversos componentes operacionais na cena de ação, principalmente entre o Primeiro Interventor, Controlador do Incidente e Gestor do Incidente Crítico é fundamental para a prestação de serviços de segurança pública com qualidade e, sobretudo, para a preservação da vida e solução adequada de incidentes que envolvam bombas, explosivos e explosões (Quadro 3).

Quadro 3 – Processo de Gestão Integrada de um Incidente Crítico

Componentes Operacionais	Profissional/Atribuições
Primeiro Interventor	Profissional de Segurança Pública que primeiro se depara com o Incidente Crítico e toma as ações iniciais de resposta, tais como: isolamento e preservação do local; coleta de dados importantes e seleção de testemunhas.
Controlador do Incidente	Profissional de Segurança Pública com poder de coordenação e controle dos recursos logísticos e talentos humanos locais. Ele é o responsável por redefinir o isolamento e implementar medidas de proteção e segurança.
Gestor do Incidente Crítico	Oficial da Unidade Especial de Polícia (GATE). Coordena, controla e avalia as equipes táticas na Cena de Ação. Assessoria tecnicamente o Comandante da Cena de Ação na tomada de decisão. Representa a autoridade técnica.
Comandante da Cena de Ação	Oficial comandante da Unidade com responsabilidade territorial ou Oficial de maior posto que se encontre na Cena de Ação e na função de coordenação e controle. Responsável pela tomada de decisão. Representa a autoridade de linha (hierárquica).
Delegado de Polícia	Policia Civil responsável pela elaboração do Inquérito Policial. Comparece ao local de crime providenciando para que não se altere o estado das coisas, até a chegada dos peritos criminais. Realiza atividades de Polícia Judiciária.
Equipe de Investigação	Policiais Cíveis responsáveis pela coleta os dados para a investigação (provas subjetivas).
Peritos Criminais	Examina a Cena do Crime (coleta provas objetivas).
Socorro, Saúde e Assessores de Risco	Corpo de Bombeiros, Resgate e SAMU. Atuam no salvamento, medicação e socorro.

Fonte: Cotta; Sardinha (2015).

A gestão de um incidente crítico ocorre de forma integrada e sistêmica, de acordo com sua tipologia, inicialmente pelos integrantes da Polícia Ostensiva de Prevenção Criminal (Primeiro Interventor, Controlador do Incidente, Gestor do Incidente Crítico e Comandante da Cena de Ação). A separação entre o Gestor do Incidente Crítico (responsável pela coordenação e controle técnico da intervenção) e o Comandante da Cena de Ação (responsável pela tomada de decisão com a assessoria do Gestor do Incidente Crítico) é primordial para que não ocorra uma gestão política, interferências externas e ingerência não técnica, o que pode comprometer a resolução do incidente.

CONCLUSÕES

Na dinâmica de intervenção em incidentes críticos com bombas e explosivos ressalta-se a importância dos componentes operacionais na cena de ação (Primeiro Interventor, Controlador do Incidente, Gestor do Incidente Crítico e Comandante da Cena de Ação). O

conhecimento das atribuições operacionais é condição para a preservação da integridade física dos cidadãos e dos policiais que realizam a gestão do incidente com bombas e explosivos.

A organização da cena de ação, em termos de delimitação física e técnica, possibilita coordenação, controle e previsibilidade das ações operacionais, bem como a redução, controle ou eliminação dos riscos acrescentados. Saber o quê e quem deve fazer é fundamental para a fluidez e qualidade do processo. Uma vez apropriada a dinâmica espacial e de funções operacionais, o policial aplicará os conhecimentos em intervenções como explosões de caixas eletrônicos.

O arrombamento de caixa eletrônico com o emprego de explosivos possui suas especificidades, pois o policial pode se deparar com um local de pós-explosão, localizará um artefato explosivo não detonado, identificará um detonador não acionado, em meio aos escombros poderá localizar encartuchados de emulsão explosiva, ou mesmo se deparar com um local de alto risco devido à fragilização das estruturas. Dessa forma, é necessário que o policial conheça os explosivos, pois poderá se deparar em uma abordagem ou prisão de um criminoso com explosivos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Brasília, 1941.

CAMPOS, Schubert Siqueira. **Explosões de caixas eletrônicos: análise do fenômeno criminal em Minas Gerais (2011-2014)**. 2015. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

COTTA, Francis Albert. Protocolo de Intervenção Policial Especializada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo. Ano 3, 5, ago/set. 2009. Disponível em:

<http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wpcontent/uploads/2009/09/revista_fbsp_05_dossie_3.pdf>.

COTTA, Francis Albert; SARDINHA, Marcos Fernando. **Gestão de Incidentes Críticos em Defesa Social**. Belo Horizonte: Grupamento de Ações Táticas Especiais, 2016.

COTTA, Francis Albert; SOARES, Euler Roberto. Ocorrências envolvendo artefatos explosivos. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 18, Edição Especial, p. 101 – 118, out. 2003.

COTTA, Francis Albert; SOUZA, Maurício Carlos de. **Operações Antibombas**. Revista, ampliada e ilustrado. Belo Horizonte: Grupamento de Ações Táticas Especiais, 2015.

LEÃO. Décio. **Ações Antibombas**. Polícia Militar do Paraná: Encontro Nacional de Comandantes de Unidades Antibombas do Brasil, 2014.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Comando Geral: 3ª Seção do Estado-Maior da PMMG, 2010.

_____. Polícia Militar. Memorando n. 30213.5/13 – EMPM, de 6 de maio de 2013 - que trata de manuseio de explosivos encontrados em ocorrências de arrombamento a caixa eletrônico. Belo Horizonte, 2013.

_____. Polícia Militar. **Normas Gerais de Ação do Esquadrão Antibombas**. Belo Horizonte: Grupamento de Ações Táticas Especiais, 2016.

PORTUGAL. Guarda Nacional Republicana. **Curso de Inativação de Engenho Explosivos Improvisado**. Centro de Inativação de Engenho Explosivos e Segurança de Subsolo. Lisboa. 2003.

_____. Guarda Nacional Republicana. **Curso EOD**. Centro de Inativação de Engenho Explosivos e Segurança de Subsolo. Lisboa. 2014.