

Universidade do Sul de Santa Catarina

Sociedade, Segurança e Cidadania

Livro I - Paz Social



Núcleo de Estudos Sociedade,
Segurança e Cidadania

Sociedade, Segurança e Cidadania

Livro I - Paz Social

Universidade do Sul de Santa Catarina
Núcleo de Estudos Sociedade, Segurança e Cidadania

Sociedade, Segurança e Cidadania

Livro I - Paz Social

Organizador
Giovani de Paula

Palhoça
2017

Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul

Reitor

Mauri Luiz Heerdt

Vice-Reitor

Lester Marcantonio Camargo

Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa, Pós-graduação, Extensão e Inovação

Hércules Nunes de Araújo

Pró-Reitor de Administração e Operações

Heitor Wensing Júnior

Assessor de Marketing, Comunicação e Relacionamento

Fabiano Ceretta

Diretor do Campus Universitário de Tubarão

Rafael Ávila Faraco

Diretor do Campus Universitário da Grande Florianópolis

Zacaria Alexandre Nassar

Diretora do Campus Universitário UnisulVirtual

Ana Paula Reusing Pacheco

Campus Universitário UnisulVirtual

Diretora

Ana Paula Reusing Pacheco

Gerente de Administração e Serviços Acadêmicos

Renato André Luz

Gerente de Ensino, Pesquisa, Pós-graduação, Extensão e Inovação

Moacir Heerdt

Gerente de Relacionamento e Mercado

Guilherme Araujo Silva

Gerente da Rede de Polos

José Gabriel da Silva

Créditos

Organizador

Giovani de Paula

Colaboradores

Aloísio Jose Rodrigues

(Coordenador do curso Tecnólogo em Serviços Penais)

Dilsa Mondardo

(Coordenadora do curso de Direito)

Itamar Pedro Bevilaqua

(Coordenador do curso Tecnólogo em Segurança Pública)

Jose Onildo Truppel Filho

(Coordenador do curso Tecnólogo em Segurança no Trânsito)

Marciel Evangelista Cataneo

(Coordenador do Curso de Filosofia)

Regina Panceri

(Coordenadora do Curso de Serviço Social)

Luiz Henrique Milani Queriquelli

(Assistente de Pesquisa)

Designer instrucional

Lis Airê Fogolari

Projeto editorial e capa

Frederico Trilha

Diagramação

Frederico Trilha

Revisão

Amaline Boulus Issa Mussi

ISBN

978-85-8019-183-7

e-ISBN

978-85-8019-184-4

U51

Universidade do Sul de Santa Catarina. Núcleo de Estudos Sociedade, Segurança e Cidadania Sociedade, segurança e cidadania / Organizador Giovani de Paula ; [design instrucional Lis Airê Fogolari]. – Palhoça : UnisulVirtual, 2017.

189 p. : il. ; 28 cm.

Conteúdo: Livro 1 : Paz social

Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-8019-183-7

e-ISBN 978-85-8019-184-4

1. Segurança pública. 2. Violência - Prevenção. 3. Cidadania. I. Paula, Giovani de. II. Fogolari, Lis Airê, 1981-. III. Título.

CDD (21. ed.) 363.1

Sumário

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E POLÍCIAS: UMA APROXIMAÇÃO VIA PROTEÇÃO INTEGRAL . . .	11
<i>Daniel de M. Espesim dos Santos</i>	
<i>Josiane Rose Patrny Veronise</i>	
Primeiras linhas	11
Doutrinas jurídicas da infância e adolescência no Brasil	12
Segurança: objetivo da prática das polícias	13
Apreensão no Estatuto da Criança e do Adolescente	14
INQUIETAÇÕES SOBRE SOCIEDADE E CIDADANIA, DESEJO E VIOLÊNCIA	17
<i>Marcia Evangelista Catanho</i>	
<i>Anderson da Silveira</i>	
Introdução	17
Sobre a sociedade e a cidadania	17
Sobre o desejo e a violência	19
Sobre a sociedade de consumo e o outro	20
Sobre democracia e capitalismo	21
Sobre a insaciabilidade dos desejos e a violência	22
SISTEMAS DE POLÍTICA CRIMINAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO	27
<i>Ailton Fátosa</i>	
Introdução	27
Criminologia	27
Escola clássica	28
Escola positivista	28
Escola sociopsicológica	29
Escola contemporânea	30
Política Criminal	30
Sistemas criminais em onze países	30
Noruega	31
Austrália	31
Suíça	31
Dinamarca	32
Holanda	32
Alemanha	33
Irlanda	33
Estados Unidos da América	34
Canadá	34
Nova Zelândia	35
Brasil	35
Análise comparativa dos países selecionados	36
Políticas públicas como instrumento de prevenção da violência e da criminalidade	36
O ESTADO, O CIDADÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA COMO UM DIREITO SOCIAL	41
<i>Jacl Irineu Lohn</i>	
Introdução	41
Os Direitos Fundamentais e Sociais	42
Aspectos históricos	42
Dimensões dos direitos sociais	43
Evolução da previsão constitucional dos direitos sociais no Brasil	46
O direito social da segurança	47
Responsabilidade do estado na segurança pública frente ao direito de proteção do cidadão	48
A segurança pública como um direito do cidadão	48
A participação do cidadão e a responsabilidade do estado	49

PROPOSTA DE UM MODELO DE GESTÃO PARA A PREVENÇÃO AO CRIME BASEADA NO AMBIENTE	53
<i>Jorge Eduardo Tasca</i>	
<i>Leonardo Ensslin</i>	
<i>Sandra Rolim Ensslin</i>	
Introdução	53
Metodologia da pesquisa	55
Proposta de um modelo de gestão para prevenção ao crime baseada no ambiente	55
MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA O OBSERVATÓRIO DE INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA	69
<i>Jocemar José Frirc</i>	
<i>Sandra Aparecida Furlan</i>	
<i>José Luiz Gonçalves da Silva</i>	
<i>Vanessa de Oliveira Colliere</i>	
Introdução	69
Gestão do conhecimento	70
Modelo de gestão do conhecimento para organização pública	70
Modelo de Gestão do Conhecimento proposto por Batista (2012)	71
Tecnologia da informação na gestão do conhecimento	72
Inovação em organizações públicas	73
Atividade de inteligência de segurança pública	73
Base conceitual e emprego da atividade de inteligência	73
Doutrina nacional de inteligência de segurança pública	74
Metodologia da Produção do Conhecimento	74
Procedimentos metodológicos	74
Pesquisa aplicada no Observatório de Inteligência	74
Elaboração do Modelo de Gestão do Conhecimento	75
Bases conceituais para construção do modelo	75
Composição do Modelo Descritivo de Gestão do Conhecimento	76
Resultados e discussão	76
Modelo Gráfico Descritivo de GC para o Observatório de Inteligência	79
Aplicação do modelo de GC na Atividade de Inteligência	80
A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUA INTEGRAÇÃO AO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA (SISBIN)	83
<i>Ronimar Vargas Jabim</i>	
<i>Marcelo Victor Duarte Corrêa</i>	
Introdução	83
Inteligência de Segurança Pública	83
Histórico da atividade de inteligência no mundo	85
Histórico da Atividade de Inteligência no Brasil	85
Atividade de Inteligência de Segurança Pública	86
Atividade de Inteligência na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)	88
Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)	90
Integração da Atividade de Inteligência da SENASP ao SISBIN	91
Desafios da Inteligência frente ao crescimento da criminalidade	93
A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE DEFESA EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)	97
<i>Camel Anarc de Godoy Farah</i>	
Introdução	97
Inteligência de defesa	98
A Política Nacional de Inteligência	98
O Sistema de Inteligência de Defesa	99
Operações de GLO	101
Ações desdobradas do emprego da atividade de inteligência de defesa em um quadro de GLO	104
Planejamento operacional	104

Subsídio ao planejamento de Ações de Proteção Pública (APP)	105
Garantia da liberdade de ação das Forças de Segurança e Forças Armadas	105
Definição de normas de conduta	106
Definição de regras de engajamento	106
Estudo de cenários de risco em Segurança Pública	106
Elaborar diretrizes interagências	106

O EMPREGO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA TOMADA DE DEPOIMENTOS NA FASE POLICIAL: A IMPLANTAÇÃO DO APF AUDIOVISUAL PELA POLÍCIA CIVIL DE SANTA CATARINA 109

*Fernando Benedet Ghisi
Ana Silvia Scrrano Ghisi
Tatiana Klein Samuel*

Introdução	109
A Era do Conhecimento	109
O inquérito policial e o auto de prisão em flagrante	111
Direitos fundamentais no processo penal	114
A tomada de depoimentos audiovisuais na fase policial	116
A implantação do Registro Audiovisual na Polícia Civil de Santa Catarina	118

GOVERNO ELETRÔNICO: POTENCIALIZANDO A SEGURANÇA E OS DIREITOS DE CIDADANIA 125

*Marcus Vinicius Andrétoles da Silva Ferreira
Paloma Maria Santos
Marcus de Melo Braga
Aires José Rover*

Introdução	125
Governo eletrônico: características e potencialidades na rede	126
O governo eletrônico e suas vertentes participativas: e-cidadania, e-participação e e-democracia	127
O uso das ferramentas web 2.0 no contexto do governo eletrônico	129
Os direitos dos cidadãos na sociedade da informação e do conhecimento	130

CRIMES CIBERNÉTICOS – A ARTE DA INTERNET 135

Luiz Otávio Botelho Leito

Introdução	135
Crimes cibernéticos	136
Por que os crimes virtuais crescem a todo momento?	137
Onde os crimes cibernéticos são mais comuns	138
Legislação de crimes cibernéticos em vigor	140
Crimes cibernéticos no Brasil e no mundo	141
Prática de comercialização de vírus na internet	141
Alguns crimes comuns no Brasil	142
Como proteger e denunciar os crimes cibernéticos	142
Proteger	142
Denunciar	143

A LEI MARIA DA PENHA EM CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONJUGAL: OUVINDO MULHERES QUE DENUNCIARAM OS PARCEIROS 145

Márcia Cristiane Nunes-Scarducci

Introdução	145
Mulheres que denunciaram	147
O sentido da denúncia	148
O Papel da Lei Maria da Penha	150
Punição aos denunciados?	152
Resolvendo problemas pela denúncia	154

A COLABORAÇÃO PREMIADA NO DIREITO BRASILEIRO – SUA CONFLUÊNCIA COM O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL. UM ESTUDO SOB O ENFOQUE CONSTITUCIONAL, ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA JURÍDICA E SUSTENTABILIDADE	161
<i>Doutorando Júlio César M. Ferreira de Melo</i>	
Introdução	161
Delação premiada no Brasil	161
Crime organizado, delação premiada e transnacionalidade	163
Fins do processo penal, justiça material e sustentabilidade	167
TERRORISMO - A EVOLUÇÃO E AS AÇÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA	173
<i>José Carlos Naronha de Oliveira</i>	
Introdução	173
Evolução dos conflitos	173
Terrorismo	174
Definições e a ação da mídia	174
Ação terrorista (o terrorista, o grupo, a logística e o contágio emocional)	175
Vítimas do ato terrorista	177
Terrorismo no Brasil	177
Ações preventivas (antiterroristas) das forças de segurança pública	178
Sites consultados	180
AERONÁUTICA NO CONTEXTO DE DEFESA NACIONAL	181
<i>Hélio Luís Camões de Abreu, Esp.</i>	
Introdução	181
O patrimônio a ser defendido	182
A estrutura de defesa	183
O ambiente internacional	184
O poder aeroespacial	185
Componentes do poder aeroespacial brasileiro	187

Apresentação

As novas demandas e os novos conflitos típicos da contemporaneidade ensejam que os Estados, as organizações e a sociedade ampliem seus níveis de conhecimento para que possam desenvolver suas atividades alinhadas às práticas de cidadania e de participação social e política que estejam balizadas pelos ideários de justiça, de cooperação e de respeito à condição humana.

Nesse contexto, a UnisulVirtual inova, avança e destaca-se como a cognominada “Universidade da Segurança”. Partilhando com os desafios do Estado e da Sociedade tem incluído nos debates acadêmicos, de forma destacada, as questões relativas à violência em suas múltiplas dimensões, visando sua qualificada prevenção, enfrentamento e restauração aos eventuais danos dela decorrentes.

Numa sinopse histórica, as ações nesse campo envolveram a criação do Curso de Graduação em Gestão de Segurança Pública no ano de 2005, hoje denominado Segurança Pública, com uma proposta pedagógica avançada e inovadora alinhada às diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e com uma interação em parceria com os órgãos do sistema de justiça criminal, numa perspectiva voltada para a qualificação multidisciplinar do profissional da segurança pública e do sistema de justiça, adequada às novas dinâmicas sociais e às competências e habilidades que passam a ser exigidas para sua atuação junto à sociedade e ao cidadão.

Nesse contexto foi também criado o Fórum Permanente de Segurança Pública da Unisul, destinado a promover estudos, pesquisas, eventos e a contribuir com a formulação de projetos de cursos na área de segurança pública.

A partir disso, surgiu o Programa de Especialização em Segurança (pós-graduação lato sensu), inicialmente com o Curso em Polícia Comunitária, seguido pela criação dos cursos de Gestão Integrada da Segurança Pública, Inteligência de Segurança, Defesa Civil e Segurança Privada.

Ainda, mais recentemente, foram concebidos os Cursos de Graduação em Serviços Penais e em Segurança no Trânsito, criando-se também o Programa de Especialização em Segurança no Trânsito (pós-graduação lato sensu), composto pelos cursos de Fundamentos Jurídicos de Trânsito e de Gestão de Trânsito.

Essa trajetória teve também a contribuição de outros cursos da Universidade, cujas experiências foram aproveitadas na construção de um espaço inter e multidisciplinar de segurança pública, envolvendo os cursos de Administração, Filosofia, Gestão Pública, Serviço Social, Sistemas de Informação e especial o de Direito.

Assim, diante das afinidades na área da segurança, emergiu a proposição, por parte de coordenadores e professores, de construir um espaço mais específico para efetivar essa articulação, surgindo, então, o “Núcleo de Estudos em Sociedade, Segurança e Cidadania” - NESC, com natureza de fórum participativo, ligado ao Fórum Permanente de Segurança Pública da Unisul e situado nas áreas das Ciências Sociais e Humanas. O NESC, desde sua criação, tem cumprido um papel relevante de incentivar e efetivar a integração acadêmica e a articulação de conteúdos comuns nas áreas de sociedade, segurança, justiça e cidadania, contribuindo com o desenvolvimento regional sustentável e com os processos de formação, intervenção, desenvolvimento e transformação da e na realidade social, econômica, política, educacional, ambiental e étnico-cultural, por meio das rotinas e objetivos inerentes às atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação. O presente livro, primeira edição de cunho científico dos professores e pesquisadores da Unisul, retrata uma visão atualizada e prospectiva a respeito da sociedade no quesito relacionado à proteção e defesa dos direitos de cidadania, apresentando conhecimentos e promovendo reflexões a respeito das variadas e múltiplas vertentes e bases sobre as quais a atividade de segurança se assenta: jurídica, institucional, tecnológica e social.

Com esta obra, a Universidade apresenta temáticas da mais absoluta relevância para a sociedade brasileira, contribuindo com as instituições, com a qualidade de vida das pessoas e com a promoção da paz e harmonia social.

Desejamos a todos uma excelente imersão no mundo da nossa “Universidade da Segurança”. Boa Leitura!

Diretora do Campus Universitário da UnisulVirtual, professores e equipe técnica.

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E POLÍCIAS: UMA APROXIMAÇÃO VIA PROTEÇÃO INTEGRAL

Danielle M. Espezim dos Santos
Josiane Rose Petry Veronese
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Resumo: Crianças e adolescentes, no Brasil, são reconhecidos como sujeitos de direitos fundamentais, cuja vulnerabilidade e condição peculiar de pessoa em desenvolvimento são tomadas como balizas das atuações dos atores do sistema político-jurídico, desde 1988. A tensão existente entre aquele reconhecimento e a atuação das polícias, no Brasil, via de regra se inserem no campo da responsabilização estatutária. As polícias têm sua função constitucional revisada também em 1988, na direção do serviço à sociedade inteira. Assim, o cumprimento estrito dos ditames estatutários no que se refere à apreensão e encaminhamento de adolescentes a quem se imputa autoria de ato infracional circunscreve-se nesse campo: o da legalidade e do respeito à cidadania e à democracia.

Primeiras linhas

A doutrina jurídica da proteção integral – preconizada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), acolhida e desenvolvida no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA) – resulta de um conjunto de fatores de natureza política e social que culminaram em ruptura com a tradição jurídica menorista encerrada em dois Códigos de Menores brasileiros do século XX – Código de Mello Matos, 1927 e Código de Menores, 1979. Linhas gerais desses Códigos e das doutrinas jurídicas neles contidas se relacionam, em situação de oposição clara e tensa, com as linhas gerais da atual doutrina da proteção integral. O pano de fundo dessa tensão é a condição de cidadania: antes de 1988, não se cogitava, muito pelo contrário, se reprimia, seu reconhecimento para crianças e adolescentes; depois de 1988, assume-se a cidadania dessa população como princípio, no Brasil. Assim, surgem implicações para todas as instituições e seus agentes, como o objetivo de se elevar a proteção à incolumidade física e moral de crianças e adolescentes.

Para as polícias e seus agentes, essa questão aparece como um desafio, justamente em face de sua função tradicional e normativo-constitucional de “[...] preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (Art. 144, *caput*, CRFB/1988). De outro lado, no Brasil, a segurança é concebida como direito fundamental – tanto na linha dos direitos individuais (Art. 5º, *caput*, CRFB/1988), quanto na dos direitos sociais (Art. 6º, *caput*, CRFB/1988) – e, nessa linha, deve ir ao encontro da **cidadania**, prioritariamente (Art. 227, CRFB/1999; Art. 4º, parágrafo único, *b*, ECA) a das crianças e adolescentes brasileiros. A cidadania, concebida como condição subjetiva (individual ou coletivamente considerada) de ter acesso a direitos e exercê-los em vista da concretude do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (Art. 1º, III, CRFB/1988), dessa forma, pode ser o ponto de convergência entre as funções constitucionais dos agentes de segurança, no contexto pós-1988.

Ocorre que a tensão entre o passado menorista – não tão distante – e o presente protetivo da relação Estado/Sociedade/Crianças/Adolescentes permanece, ora latente, ora aparente. Há um campo, em especial, em que isso aflora de forma recorrente e preocupante: a natureza pedagógica da responsabilização estatutária do adolescente em conflito com a lei (Art. 103 a 128; Art. 171 a 190, ECA). Aqui reside a proposta do presente artigo: analisar e trazer a lume esse ponto de tensão e o papel constitucional possível das polícias e seus agentes.

Doutrinas jurídicas da infância e adolescência no Brasil

Tomando o século XX como base, a título de recorte, em 1924 foi criado por um juiz chamado Mello Matos o primeiro juízo privativo de menores, onde seria dada ao magistrado a autoridade de declarar a condição da criança ou do adolescente (abandonada ou não, delinquente ou não), assim como o tratamento que receberia. A pressão social crescia no sentido da criação de lei específica para a questão. Em 1927, ainda sob a égide da doutrina penal menorista, foi sancionado o primeiro Código de Menores da América Latina, o Código de Mello Matos. (VERONESE, 1999, p. 23). A referida Lei, editada como Decreto n.º 17.943-A, em seu artigo 1.º, assim definia o sujeito de sua atuação: o menor: “[...] abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste código.”

Em 1979 entra em vigor o Código de Menores – Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979 – contando com uma doutrina mais violentadora, eis que os sujeitos da nova lei eram os “menores em situação irregular”, assim considerados aqueles com menos de dezoito anos de idade, privados de condições essenciais à saúde e instrução obrigatória, vítimas de maus-tratos ou castigos imoderados, em perigo moral, desassistidos juridicamente, com desvio de conduta e, ainda, autores de infração penal, nos termos do artigo 2.º.

Assim, com o Código de Menores de 1979, aprofunda-se a marca da subjetividade do juiz, que se pautaria em critérios questionáveis e subjetivos, maculados pela desinformação, discriminação e pela insuficiência das instituições de apreciação de conflitos.

O artigo 5º do Código de Menores permitia decisões judiciais sem fundamentação alguma, apenas movidas pela vontade do juiz, conforme se depreende, *verbis*: “Na aplicação desta lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado.”

Essa doutrina também não assume a perspectiva da intervenção contextualizada, apenas a do controle social. Assim, as ações ou omissões públicas e da sociedade, propiciadoras da condição subumana, passavam despercebidas, atribuindo-se à família a única responsabilidade.

Alguns dos motivos do movimento de reação que se seguiu, pela revogação do Código de Menores, foram: a autorização do Código de intervenção estatal por intermédio de institucionalização em função da situação de carência; a existência de processo inquisitorial em que o menor era objeto de análise investigatória; o juiz de menores era dotado de poderes ilimitados e não estava sujeito a critérios objetivos; previsão de prisão cautelar para os menores; ausência da garantia de proporcionalidade; e limitação da pena para o menor de dezoito anos. (VERONESE, 1999, p. 37 e ss.).

Nesse contexto houve forte mobilização social, que conclamava alteração do tratamento conferido pelo Estado brasileiro às crianças e adolescentes:

Diante desse quadro, e graças à organização e participação popular na luta pela garantia dos direitos, novos atores políticos entraram em cena. Em pouco tempo surgiu um amplo movimento social em favor das crianças e dos adolescentes em situação de pobreza e marginalidade social. Essa frente, integrada, sobretudo, por ONGs, acrescidas dos demais grupos da assim chamada sociedade civil, com apoio da Igreja e dos quadros progressistas dos órgãos de Governo, desencadeou o processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes. (RIZZINI; PILOTTI, 1995, p. 18).

O artigo 227 da CRFB/88 firma as obrigações do sistema social como um todo – e dos poderes públicos, especificamente – em face das crianças e adolescentes, nos seguintes termos:

Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [...]

Ocorre, assim, profunda alteração na doutrina jurídica referente à população infanto-adolescente, já que “entra em cena” a doutrina da proteção integral – de cunho humanista – e “sai de cena” a da situação irregular, modelo este que nega a condição de sujeito de crianças e adolescentes. Aqui está pontuada escolha pelo reconhecimento da cidadania dessa população e as implicações para todas as instituições e seus agentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente detalha o artigo 227 da CRFB/88, ao indicar os elementos da doutrina da proteção integral, o conteúdo e os obrigados pelos direitos fundamentais infanto-juvenis, além de estipular mecanismos de viabilização destes direitos, sem prejuízo da responsabilização das crianças e adolescentes autoras de ato infracional. E mais, em sua parte final caracteriza os crimes e infrações administrativas cometidos contra crianças e adolescentes.

A doutrina da proteção integral é expressamente acolhida pelo Estatuto, em seu artigo 1º: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.” Decorre dessa alteração no Direito da Criança e do Adolescente, importante condicionante para uma quebra de paradigma¹, já que o cidadão pode e deve ter seus direitos concretizados, espontânea ou judicialmente, pelos poderes públicos e pela sociedade em geral.

Nesse contexto doutrinário, os adolescentes – pessoas com idade entre 12 e 18 anos incompletos – poderão ser processados por prática de atos tipificados no Código Penal ou na Lei de Contravenções Penais – atos infracionais – tendo para isto direito à ampla defesa, contraditório e outros direitos e garantias individuais, nos termos dos artigos 106 a 111 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

As medidas socioeducativas são sanções aplicáveis aos adolescentes em função de comprovação de autoria de ato infracional, por meio de processo positivado (Art. 171 a 190, ECA). São elas: Advertência, Reparação do Dano, Prestação de Serviços à Comunidade, Liberdade Assistida, Semiliberdade e Internação (Art. 122, ECA). Podem ser aplicadas medidas de proteção, como matrícula e acompanhamento em estabelecimento escolar ou requisição de tratamento de saúde para dependentes de substâncias entorpecentes (Art. 101, ECA), para complementar medidas menos restritivas, conforme o entendimento do Juízo da infância e da juventude.

Em função da quebra de paradigma inerente à acolhida da doutrina jurídica atual, tais medidas devem pretender a consolidação da cidadania dos adolescentes e o descolamento entre o sujeito e o ato praticado (Art. 112, p. 1º a 3º, do ECA). Em outras palavras, a medida deve ser aplicada para que o adolescente reafirme ou elabore pela primeira vez seu projeto de vida e para que, neste processo, tenha oportunidades criadas tecnicamente para a revisão do ato cometido. Contudo, a abordagem do ato infracional não deve ser ostensiva e nem central na experiência socioeducativa, a fim de que o sujeito perceba que pode entender e julgar eticamente o que fez e o que lhe acontece, com certa perspectiva externa, e não como uma prática da qual nunca mais se desvencilhará.

Segurança: objetivo da prática das polícias

A segurança é um direito fundamental de natureza dúplice: ao mesmo tempo que surge no cenário jurídico como direito de defesa (exige que os demais se mantenham em posição de abstenção/respeito em relação ao seu detentor; *ex vi* do Art. 5º, *caput*, CRFB/1988), também está positivada como direito prestacional (a justificar orçamento público e políticas públicas vinculadas ao princípio da legalidade administrativa para a prestação de serviço público; *ex vi* do Art. 6º, *caput*; Art. 37, *caput*, CRFB/1988). A cidadania se inscreve nesse terreno: o dos direitos relativos a sujeitos concretos, com dinâmica de vida que deve ocorrer com o serviço de segurança pública a seu dispor e vinculado às bases constitucionais. No cotejamento entre esses dois aspectos da natureza do direito fundamental à segurança, o princípio da prioridade absoluta dos direitos infanto-adolescentes, é que se torna viável a ação das polícias e seus agentes em sede de responsabilização estatutária dessa população.

1 No sentido de um “[...] corpo implícito de crenças metodológicas e teóricas interligadas [...]” que permite “[...] a seleção, avaliação e a crítica” no contexto da investigação científica. Cf. KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 37.

Ilustra-se, a seguir, com as situações comuns em que polícias atuam na responsabilização estatutária de crianças e adolescentes.

Apreensão no Estatuto da Criança e do Adolescente

Pessoas com idade até 12 anos incompletos são crianças (Art. 2º, ECA). Crianças, em caso de prática de ato infracional, devem receber medidas de proteção (Art. 105 c/c 136, I e 101, I a VII, ECA). À polícia e seus agentes, tendo em vista o imperativo da proteção integral e em vista da cidadania infanto-adolescente, cabe garantir que a criança a quem se impute prática de ato infracional seja encaminhada ao Conselho Tutelar ou a serviço público de atendimento por aquele channelado, para que, em condições de dignidade, receba o atendimento e as medidas legais. Nada mais.

Pessoas com idade entre 12 anos e 18 anos incompletos, em caso de conflito com a lei, podem ser apreendidas pela polícia e seus agentes, tanto em caso de flagrância de cometimento do ato infracional (Art. 172, ECA), quanto em caso de mandado judicial devidamente fundamentado (Art. 171, ECA). Mesma interpretação se faz, como no caso supra, relativo a crianças: apreende-se, conduz-se para a autoridade competente (autoridade policial e juiz(a) da infância e juventude, respectivamente). Nem mais, nem menos, pois, em caso de direitos de defesa (liberdade e segurança), a ação estatal é sempre mínima. *In casu*, deve garantir incolumidade e aplicação da lei.

Em casos de flagrância, ainda, a função das polícias e seus agentes em relação a adolescentes se estende: cabe a coleta de provas e indícios de materialidade e autoria ainda no calor dos acontecimentos, com elaboração de autos de apreensão, oitivas, provas técnicas plausíveis, relatório das investigações – com documentos eventuais – em caso de não se configurar a convicção inicial de flagrância ou de participação do adolescente (Art. 172 a 177, ECA). Aqui, há a possibilidade da autoridade policial – polícia judiciária – optar pela liberação imediata (Art. 174, ECA) do adolescente para comparecimento ao Ministério Público acompanhado dos pais ou responsável, ou de não liberação, para que aguarde sua apresentação ao Ministério Público com restrição de liberdade física (Art. 174, ECA).

Nas hipóteses de não liberação de adolescentes em conflito com a lei, o serviço público de segurança é colocado em xeque, talvez mais do que em grande parte das demais hipóteses aqui trazidas: em face da permanência no sistema por até 24 horas até a apresentação ao Ministério Público e na possibilidade da manutenção do adolescente em delegacia não especializada, em caso de inexistência (Art. 175, p. 1º e 2º, ECA). Além das posturas de apreensão e condução, a manutenção de estadia, propiciando o aumento do tempo de contato com o sistema policial, exige da polícia e seus agentes, a organização de espaço, o afastamento de maiores de idade, eventualmente detidos, e a vigilância da incolumidade individual, em geral.

Considerações Finais

A segurança pública não pode ser lida como uma questão presente no poder do Estado, com vista à repressão de comportamentos, como fora durante muito tempo compreendida. Hoje há que ser vista sob outra ótica, de uma análise que deve adentrar nesta complexa questão. Segurança para quem? Em vista do quê? Segurança como imposição da força, instauradora de uma visível exclusão dos indesejáveis sociais?

No que concerne ao “pública”, deve ser referente ao bem comum, ou “pública” porque vem ferir os despatrimonializados? Há que manifestar uma reflexão, uma possível parada no tempo, com vistas a dar espaço à crítica. Para onde caminhamos?

A segurança pública não pode ser sinônima de punição ou mesmo de defesa social. Ela deve estar visceralmente associada a um conceito de bem público a ser instituído e partilhado entre todos. Uma ver-

dadeira comunicação, de que não se está a defender patrimônios, mas a defesa da dignidade da pessoa humana. Com isso a segurança pública caminhará rumo ao seu necessário reconhecimento. Há aí, portanto, uma inversão do que se tinha até então como senso comum.

A segurança pública não pode ser reduzida a “síndicos”/contadores que contabilizam os valores dos que possuem. Há que se instaurar uma tempestade, no sentido figurado, do necessário inconformismo, com a não aceitação de que se faz segurança contra os vulneráveis sociais. Somente assim estar-se-ia diante da figura de uma correição social, como icônica da liberdade, da igualdade e do compromisso social. Não é à toa que o sistema estatutário (do Estatuto da Criança e do Adolescente) refere-se à responsabilidade socioeducativa como forma de dar espaço a uma segurança e justiça efetivamente cidadãs, enraizadas na proteção integral.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.b.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

RIZZINI, Irmã; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano *Del Niño*, Universidade Santa Úrsula, Amais, 1995.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

INQUIETAÇÕES SOBRE SOCIEDADE E CIDADANIA, DESEJO E VIOLÊNCIA

Marciel Evangelista Cataneo¹

Anderson da Silveira²

Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL)

Resumo: Este ensaio é registro textual de uma conversa entre os autores, durante a qual compartilharam leituras e visões de mundo, do desafio de ser humano e do contexto social atual. Nas linhas que seguem, buscou-se problematizar as noções de *desejo* e *violência* que circulam nos discursos contemporâneos. No contexto político-econômico da sociedade de consumo – marcadamente individualista –, a reflexão sobre as possibilidades do estabelecimento de uma vida em *sociedade*, onde a *cidadania* seja respeitada, torna-se imperativa. Diante deste cenário, considera-se que a cidadania será possível quando desejarmos, acima de tudo, *ser cidadão entre os outros*.

Introdução

Vivemos em uma sociedade onde o desejo é algo que deve ser saciado de maneira imediata. A cultura do consumismo se impõe. Cresce o individualismo, e a exacerbação dos próprios interesses se sobrepõe aos interesses da coletividade. Neste cenário, a política é uma atividade inviabilizada, sem sentido, sem futuro. A cultura do consumismo reifica todos os fenômenos transcendentais do ser humano. O amor, a esperança, a felicidade são transformados em coisas. A vida, imanência extrema, busca significado e sentido em produtos imanentes. O dinheiro não é mais, simplesmente, um pedaço de papel. Tempos difíceis para o projeto societário. O “animal político”, o “ser social”, não precisa mais dos outros para ser. Ele produz os novos deuses dos novos tempos: o “eu” e o “dinheiro”. E, neste novo credo, o desejo e a possibilidade de uso da violência para assegurá-los caminham lado a lado.

Este ensaio representa um registro textual de conversa entre os autores, durante a qual compartilharam leituras e visões de mundo, do desafio de ser humano e do contexto social atual. Tem por objetivo partilhar estas reflexões e inquietações e problematizar a relação entre desejo e violência, na forma como este fenômeno se manifesta contemporaneamente.

Historicamente, a humanidade se constituiu marcada por atos de violência, seja ela simbólica no que tange às questões psicossociais, ou materializada em atos de agressão contra a vida humana na sua dimensão biológica. Para tanto, há que se problematizarem as noções de violência e desejo, buscando entender como se têm engendrado e manifestado no cenário hodierno.

Sobre a sociedade e a cidadania

Nos tempos primeiros da história do ser humano, éramos coletores e caçadores itinerantes em busca de alimentos e da preservação da vida. Não demoramos para perceber que a companhia de outros humanos facilitaria em muito a tarefa de manter-se seguro e vivo. Com o desenvolvimento de técnicas agrícolas e de domesticação de animais, passamos dos grupamentos humanos itinerantes para os aglomerados humanos em povoados e vilas. E não foi difícil perceber o quanto esta convivência (viver com os outros) facilitou a vida para todos. Surge a sociedade: um grupamento de pessoas que compar-

1 Bacharel em Filosofia e Mestre em Educação. Coordenador do Curso de Filosofia da Universidade do Sul de Santa Catarina, Campus UnisulVirtual. Acadêmico do Curso de Direito da Unisul, Campus Norte.

2 Graduado em Psicologia e Especialista em Psicopedagogia. Acadêmico do Curso de Filosofia da Universidade do Sul de Santa Catarina, Campus UnisulVirtual.

tilham um modo de viver, de ser, de sentir, de pensar e de resolver os problemas e desafios relacionados à sobrevivência e manutenção da vida. O que sustenta a proposta de sociedade é a escolha consciente pela convivência, pela interdependência, pelas inter-relações.

Passou o tempo: os povoados viraram vilas; as vilas, cidades; as cidades, reinos e estados. As relações entres os indivíduos partícipes dos grupos sociais foram institucionalizadas, os diferentes modos de viver, positivados em lei. Nascem os deveres e os direitos daqueles que fazem parte de determinado grupo social. O indivíduo que vive em determinada sociedade, que habita determinada cidade e Estado, passa a ser reconhecido como cidadão.

A cidadania é a qualidade do cidadão. Cidadania é o grande projeto e sonho da civilização ocidental. Nasceu entre os gregos, foi registrada e cresceu entre os romanos. Ora projeto, ora sonho, desejada e esquecida, amada e combatida, ganhou o mundo, como bandeira e marco civilizatório.

Segundo o Dicionário Aurélio, “cidadania é a qualidade ou estado do cidadão”, entende-se por cidadão “o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”. A origem etimológica do termo latino “cidadania” remete à condição do cidadão, daquele que habita na cidade (*Civita*) e, como tal, participa do cuidado da cidade e do seu destino. *Politikos* é a palavra correlata grega, para cidadania.

No sentido ateniense do termo, cidadania é o direito da pessoa em participar – na *Ekklesia* (assembleia), na *Ágora* (praça pública) – das decisões e escolhas que determinam o destino da cidade. Cabe registrar que se trata de uma concepção datada dentro dos limites históricos e restrita a pequena parcela da população, a saber: todos aqueles que estivessem em condições de opinar sobre os destinos da polis – os homens livres e bem-nascidos. Os homens livres ocupados (comerciantes, artesãos), os escravos e estrangeiros, bem como as mulheres, estavam privados desta condição política e cidadã. Também com as limitações do momento histórico, a palavra *cidadania* foi usada na Roma antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer.

Desde o advento do Estado moderno, a cidadania é reconhecida como o pertencimento a uma comunidade política na qual os indivíduos são portadores de direitos. Os direitos configuram a cidadania, ao mesmo tempo que tornam os indivíduos cidadãos, no contexto de um conjunto de instituições que garantam sua efetivação. (GENTILI e ALENCAR, 2001, p. 70). A cidadania passa a ser compreendida como um conjunto de direitos e liberdades políticas, sociais e econômicas, já estabelecidos, ou não, pela legislação. Hannah Arendt (1979) define este entendimento moderno ao definir cidadania como “o direito a ter direitos”.

A sociedade e a cidadania nascem de um desejo positivado em um direito, de um querer pertencer a uma determinada comunidade, na qual se compartilham direitos e deveres. É desejar “ser-com-os-outros”, realizar a vida individual na constante relação com os outros membros da comunidade social e política, ter a consciência da dependência recíproca que move e marca estas relações.

Vivemos tempos de crise no estamento social. A sociedade como um valor civilizatório passa a ser questionada. A cidadania, mesmo positivada nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, sofre ameaças reais e questionamentos diversos. Valores tradicionais, a duras penas conquistados, soem esvaziados. Com o enfraquecimento dos valores tradicionais e a dificuldade de encontrar e eleger novos valores, ficamos à mercê dos valores propagados pela sociedade capitalista moderna na promoção do individualismo e do consumismo. Valores estes fundados nas necessidades e desejos incesantemente e artificialmente criados, e no uso deliberado das muitas formas de violência para obtê-los e mantê-los. Desejo e violência ameaçam o projeto societário, conspiram contra a cidadania.

Sobre o desejo e a violência

Há 500 anos, o inglês Thomas Morus produziu uma das passagens mais belas da literatura universal. Escrita no ano de 1516, “A Utopia” foi revisitada, interpretada e revivida ao longo dos séculos, como instrumento de análise crítica, catarse e inspiração de sonhos e esperança dos corações inquietos e desejosos de uma terra sem os males causados pela ambição do ter e do poder, como registra o extrato que segue,

O ouro e a prata não têm, nesse país, mais valor do que lhes deu a natureza. [...] A natureza, esta excelente mãe, escondeu-os em grandes profundidades, como produtos inúteis e vãos, enquanto que expõe a descoberto a água, o ar, a terra, e tudo o que há de bom e realmente útil. [...]

Nesta passagem, Thomas Morus descreve que o valor atribuído ao ouro na ilha de “Utopos” – cidade imaginária, que seria a maquete de um Estado perfeito na imaginação de um cidadão do século XVI – era muito diferente em relação ao conferido a este metal nos Estados vizinhos. Enquanto para outros povos o ouro era um objeto de desejo, causa de sacrifícios, violência e morte, na “Utopia” representava “o suplício do escravo, a marca vergonhosa da infâmia, o brinquedo da criança”. Na sociedade ideal, eternizada pelo romance de Morus, a vida simples é valorizada, o supérfluo, sem sentido: [...] “o luxo de seus atavios não tem lá nenhum valor, a seda é desprezada e o ouro uma coisa infame”, vejamos:

Assim, tudo concorre para manter o ouro e a prata na ignomínia. Entre outros povos a perda da fortuna é um sofrimento tão cruel como um dilaceramento de entranhas; mas, quando se arrancasse à nação utopiana todas suas imensas riquezas, ninguém pareceria ter perdido um centímo [...]

Se utilizarmos esta imagem para fazermos uma análise do desejo humano, podemos observar que o objeto do desejo não possui *a priori* um valor que lhe seja próprio. Antes, o valor ao objeto de desejo é imposto pelo contexto sociocultural. E este desejo de possuir determinado objeto é despertado e está ancorado num valor subjetivo que a comunidade ou grupo social lhe atribui. Logo, a relação entre sujeito-desejo-objeto é mediatizada pelo valor que um terceiro (rival) atribui ao objeto. Desejar é competir, realizar desejos, vencer. Dá-se o que Girard (apud BOFF, 2016), denomina como “desejo mimético”.

O desejo mimético é um termo cunhado por René Girard em seu livro “A violência e o Sagrado”, onde o autor apresenta a ideia de que as pessoas desejam o que o outro tem e/ou deseja; logo o desejo estaria ligado a uma ideia de imitação. Tal conceito foi revisitado recentemente pelo teólogo Leonardo Boff, em seu texto “A violência: uma contribuição à suas várias interpretações”, publicado no seu blog pessoal. Neste texto, Boff discorre que o desejo mimético é gerador de conflito, pois quem deseja, deseja um objeto também desejado por um terceiro. Disto surge uma rivalidade, onde

[...] cada um quer tomar exclusivamente para si o objeto e com isso realizar o seu desejo. Para tal efeito, sente-se obrigado a excluir o outro. Esse conflito se agiganta quando entram grupos que coletivamente desejam. Quanto mais pessoas e grupo desejam o mesmo objeto, mais cresce e rivalidade, mais aumenta o conflito, mais aguça a violência. (BOFF, 2016, s/p).

Tal reflexão é interessante e serve para analisar uma insólita cena que tomou conta do noticiário popular poucos anos atrás. Em 2012, quando do lançamento do Iphone 4 na China, consumidores atacaram a principal loja da Apple em Pequim, ao saberem, às 7 horas da manhã, que a venda não aconteceria. Isso porque, eles haviam passado uma noite inteira sob um frio intenso, esperando a loja abrir para comprar o equipamento.

Parece absurdo pensar que pessoas fazem vigília e viram a noite na frente de uma loja para comprar um smartphone. Porém, elas não estavam buscando comprar apenas um aparelho eletrônico, mas sim implicadas na busca de uma sensação de serem diferenciadas, ao obterem a novidade por primeiro em relação aos seus vizinhos, colegas de trabalho, etc. Você pode pensar que tantos outros telefones celu-

lares cumprem as mesmas funções. No entanto, o objeto em questão não é apenas um celular. O iPhone pode ser considerado uma metáfora do desejo na contemporaneidade. Tê-lo não é apenas ter acesso à comunicação com outras pessoas, mas sinal de status e de realização.

Por outro lado, por mais trivial que possa parecer o exemplo anterior, o desejo revelado hoje pelo consumismo, denuncia uma crise ontológica na qual o ser humano está mergulhado. Quem sou “eu”, num mundo onde o que eu sou não costuma valer muita coisa. Onde o que costuma valer é a imanência – o aqui, o agora, a exposição e a ostentação. Onde o outro passa a ser percebido apenas como um adversário a ser superado. Muda a perspectiva quanto ao ser, mudam as perspectivas nas relações: você não precisa ser bom, você só precisa ser melhor do que o outro. Este é o ethos atual.

Sobre a sociedade de consumo e o outro

Assistimos a uma flagrante mudança de paradigma no modo de ser, no modo de se fazer, do ser humano: da percepção do outro como necessário para a realização da vida em sociedade, segurança e satisfação das necessidades existenciais, possibilitada pela convivência, para a percepção do outro como alguém que precisa ser superado, não mais pela força, mas pela força do consumo.

Bauman, ao falar sobre a sociedade do consumo, nos surpreende com a paráfrase “Compro, logo sou”. (BAUMAN, 2008, p. 26). Mas o autor vai além: de acordo com sua perspectiva, na sociedade de consumo ninguém pode tornar-se sujeito sem antes virar uma mercadoria. Todos temos a tarefa de nos tornarmos uma mercadoria vendável. Disso decorre um esvaziamento total da noção de política como campo da mediação entre os sujeitos. A lei do mercado, que determina o valor das mercadorias, passa a determinar também o valor e o destino dos homens. A transformação de pessoas em mercadorias na sociedade de consumo, também permite que a relação entre as pessoas seja tão utilitarista quanto suas relações com as coisas.

A nossa relação com as coisas é uma relação de posse, apropriação, utilização. Nós temos as coisas que são nossas ao alcance das nossas mãos, manipulamos, utilizamos, desfrutamos delas, e, por fim, descartamos. A relação com os outros não deve ser pautada por estes critérios. A relação com as outras pessoas exige respeito, troca, reconhecimento do outro como portador de um valor inerente a sua natureza, humana. Pessoas não são coisas.

Mas, quando o desejo e o consumo se transformam em referencial existencial, tudo e todos viram coisas. Na lógica do consumo, tudo tem um preço, as relações humanas são quantificadas, a violência contra o outro, contra a sociedade, contra a coletividade é justificada pelos fins a que se propõe e pelas benesses do ato de consumir. A política não escapa desta coisificação e também ela é transformada em instrumento para realização de desejos, para ampliação do poder de consumo. Vejam os escândalos recentes protagonizados pela classe política e o farto noticiário sobre a influência do desejo e do consumo na motivação e finalidade dos atos de corrupção: o poder que emana do povo, exercido em nome do “ter”, ostentar, enriquecer.

No consumismo, o culto ao novo, ao eficiente, ao rápido, à perfeição inviabiliza qualquer tipo de relação com coisas – ou pessoas – que sejam duráveis. Deste modo, quando o desejo por algo se esvaziar, não existe motivação para tentar recuperá-lo. Nas palavras de Bauman (2008, p. 31) “o melhor a fazer é destruí-lo, jogando-o fora, desfazendo-se dele. Não há motivo para guardar, tentar recuperar, conservar. Até porque, haverá novos e mais úteis objetos no mercado para satisfazer o desejo humano cada vez mais ilimitado.” Como dizia o cidadão Herbert de Souza, o Betinho, “a fome de pão a gente ‘mata’. A fome de beleza é insaciável”.

Sobre democracia e capitalismo

A valorização do indivíduo é a grande conquista dos tempos modernos. O individualismo, a sua real ameaça. Sim, o individualismo extremado, capitaneado pelo desejo e consumo para além das necessidades de sobrevivência e realização põe em risco o projeto societário moderno, inviabiliza o reconhecimento, afirmação e proteção da cidadania, gera violência. É tempo de recuperar o valor da vida em sociedade, da política como possibilidade de convivência e da democracia como ideal de vida.

Os antigos gregos nos ensinaram que a democracia é a forma de vida na “*polis*”. Sem a democracia, a vida na *polis* é sonho vago e irreal, a convivência social limitada e frustrada, a cidadania é desrespeitada, os deveres letra morta. Na vida na polis, a ágora - a praça, a esfera pública, é o espaço intermediário que liga a *ekklesia* (assembleia) ao óikos (casa), ensina Bauman (2013, p. 17). Na ágora os interesses, desejos e necessidades do indivíduo se encontram com os desejos e possibilidades da *ekklesia*, do conjunto dos outros indivíduos, dos outros desejos, das outras necessidades e interesses. A *polis*, a cidade, será o resultado deste encontro, desta aproximação, desta acomodação de interesses, desejos e necessidades. A democracia torna este encontro e aproximação possíveis.

Na análise de Bauman (2013), o problema atual consiste no fato de que na sociedade de consumo a ágora foi substituída pelo “mercado”, como campo de mediação entre o universo particular (óikos) e público (*ekklesia*) da organização social. Isto se manifesta no campo da política, onde é gritante a confusão proposital entre o público e privado; bem como no campo das relações pessoais no qual o “mercado”, suas rotinas e valores mediam e determinam o destino dos seres humanos em sociedade. Os cidadãos, e o seu óikos, são transformados em consumidores. Quem não está no mercado de consumo não tem existência social, não participa da *ekklesia* e da ágora – totalmente destinadas e comprometidas com os interesses do mercado.

Walter Benjamin (2013), em sua análise sobre o capitalismo, vai além da ideia de situar o mercado como campo de mediação entre o particular e o público. Para este autor, o capitalismo se transformou numa religião. Uma religião marcada por três aspectos principais: a) uma religião puramente cultural – na qual o trabalho e o consumo ou o trabalhar para poder consumir é o objeto do culto; b) uma religião cujo culto é permanente – pois, se não há limites para o consumo, também não há limites para o trabalho, que invade todas as esferas da vida; e c) uma religião que não gera redenção ou salvação dos seus adeptos, mas antes culpa e endividamento – “o capitalismo presumivelmente é o primeiro caso de culto não expiatório, mas culpabilizador”. (BENJAMIN, 2013, p. 22).

No contexto apresentado da “religião” capitalista, as pessoas são convencidas pela mídia “doutrinadora” e pelos discursos políticos, que devem trabalhar mais e mais, para consumir sempre mais. A noção de contentamento não existe, a felicidade é sempre adiada para a próxima oportunidade de realização do próximo sonho de consumo. Benjamin retrata com a sua reflexão que o caráter tipicamente cultural do capitalismo se manifesta na perspectiva utilitarista do trabalho e das relações sociais e de culto ao consumo e às pessoas “abençoadas” por estarem no mercado de consumo:

O capitalismo é uma religião puramente cultural, talvez até a mais extremada que já existiu. Nele, todas as coisas só adquirem significado na relação imediata com o culto; ele não possui nenhuma dogmática, nenhuma teologia. Sob esse aspecto, o utilitarismo obtém sua coloração religiosa. (BENJAMIN, 2013, p. 20).

Também demonstra o pensador em comento, que o caráter permanente deste culto está na potência em que se transformaram os mercados. Não há trégua no sistema capitalista. Sete dias por semana, vinte e quatro horas por dia, as bolsas de valores do mundo inteiro estão funcionando e fazendo com que os mercados não parem de comprar, vender, produzir, etc. O poder dos mercados se sobrepõe à soberania e interesses das nações. Estados e cidadãos, nações e indivíduos são peças comumente descartadas neste jogo mundial.

Nisto reside o aspecto historicamente inaudito do capitalismo: a religião não é mais reforma do ser, mas seu esfacelamento. Ela é a expansão do desespero ao estado religioso universal, do qual se esperaria salvação. A transcendência de Deus ruíu. (BENJAMIN, 2013, p. 22).

Um sentimento de pesar e de impotência ronda sobre todos nós, que éramos cidadão, hoje somos consumidores. Este é um espectro da religião capitalista, centrada no culto ao consumo, e da culpa, que atribui ao indivíduo – internalizada por este; quando este não dá conta das “suas” necessidades e desejos de consumo. A culpa neste novo credo não se manifesta mais como um sentimento desconfortável e inquieto diante da afronta a determinados princípios e dogmas. A culpa, o pecado, o inferno é apresentado na forma de endividamento dos seguidores. O endividamento é a prova de que o indivíduo fracassou, deixa de ser um potencial consumidor, passa a ser um risco para o credo capitalista e corre o risco de ser eliminado do mercado. Violências das violências, descarte, ostracismo. Tais sentimentos também são vivenciados por aquele que não tem ou perde a condição de trabalhador ou de auferir renda.

Na sociedade atual, grande parte das pessoas e empresas está endividada ou próxima do endividamento. Mesmo assim, o endividamento é incessantemente incentivado, seja pela oferta de cartões de créditos a pessoas sem poder aquisitivo ou nos empréstimos e linhas de crédito que os bancos oferecem para pessoas físicas e jurídicas que buscam sanar problemas financeiros e sobreviver no mercado.

Podemos comparar o desejo humano, na sociedade do consumo, a um monstro que come o tempo inteiro, mas nunca se sacia. Quer sempre mais e mais. Esse mesmo desejo é a mola mestre do nosso sistema econômico. Isso nos faz pensar que,

[...] se a finalidade imediata da produção é o consumo, sua mais profunda disposição, entretanto, corre no sentido de que nenhum consumo possa satisfazer realmente nenhum desejo, a fim de que não pare jamais a escalada geométrica da ordem produtiva. (SODRÉ, 1987, p. 61).

Neste sentido, o desejo não só está atrelado à violência – da sociedade de consumo e da lógica de mercado contra os indivíduos; como o desejo pode ser encarado como um ato de violência, contra si mesmo e extensivamente, para dar conta da sua realização, contra os outros.

Isto explica por que, no patamar mais alto de toda a estrutura social capitalista, está o dinheiro. De cidadãos passamos à condição de consumidores e buscamos a felicidade e o reconhecimento social na participação no mercado de consumo. A sociedade capitalista moderna define o dinheiro como ícone de felicidade. Sabemos que o dinheiro traz felicidade, que ter dinheiro é prazeroso, que o dinheiro é coisa útil, instrumento necessário para a manutenção da vida e realização dos nossos projetos. Mas a pergunta que se impõe é: De quanto dinheiro eu preciso para viver? E para quê? Também sabemos que a fome de luxo e de beleza é insaciável. Se a moral do mundo capitalista nos diz que é bom e necessário ter dinheiro, a ética nos pergunta: quanto e para quê? A moral capitalista nos faz viver e morrer por aquilo que é um meio, um instrumento: a ética nos lembra dos princípios e dos fins. Mas, apesar de ser tão necessária, não vivemos tempos propícios para a ética.

Sobre a insaciabilidade dos desejos e a violência

Na sociedade moderna capitalista, o dinheiro e a economia estão voltados para os interesses do mercado e não para a manutenção da vida de todos os membros do tecido social. Esta peculiar característica do capitalismo tem sido o grande gerador de todas as crises vividas no cenário mundial, desde a sua consolidação como sistema de produção e de divisão das riquezas produzidas. As crises são cíclicas e inerentes ao modo de organização e de determinação dos objetivos das atividades do mercado. A economia é organizada para satisfazer as necessidades do mercado e o mercado é feito por consumidores, por quem ocupa um lugar privilegiado nesta cadeia de produção e consumo. Mas não há lugar para todos no mercado, e os que não têm lugar no mercado de consumo continuam por aí, fazem parte do

cenário social do qual participamos. O problema econômico se transforma em problema ético e político. Estamos assistindo a uma crise moral e política, movida por um desejo malévolo de ter sempre mais. E uma matemática cruel paira tenebrosa sobre todos nós: não há recursos disponíveis no mundo para que todos, ou para que parcela considerável da humanidade, tenha sempre mais. Isso nos move para um estado de competição e violência sem precedentes na aventura humana sobre a Terra.

Este estado de competição e violência não se manifesta de forma clara e explícita. Ele é silenciado pelos mesmos mecanismos que estabelecem a sua possibilidade de existência. Chega a ser transformado em força motivadora para alcançar a realização de desejos que logo serão substituídos por outros e que não representam valores capazes de dar sentido para a vida e para as coisas que conseguimos ter e fazer. A violência contra nós e contra os outros – quando buscamos nas coisas um sentido para a vida, ganha o nome de ambição; e, em nome dela, não são poucos os que se esquecem de todos os limites éticos e morais que devem ser escolhidos e respeitados, para que sejamos nós a dar sentido para as coisas que temos e conquistamos e para que a vida em sociedade seja possível.

No dizer do Thomas Morus, buscamos o sentido da vida em produtos inúteis e vãos, e relegamos a um segundo plano o que é essencialmente humano e essencial para a realização humana: o outro. Quando isto ocorre – nos transformarmos em servos subservientes do desejo e do consumo, as potencialidades humanas são limitadas ao imediato, pensamos que somos vencedores, mas não passamos de remidos.

Vimos até aqui que a satisfação dos desejos, incessantemente criados na sociedade de consumo, leva à precarização da relação com o outro, visto como um concorrente a ser vencido, frente à escassez de recursos suficientes para a realização dos muitos desejos de todos. Este estado de coisas inviabiliza a política, abre as portas para a violência. Não seria esta a causa da onda crescente de violência que assola o contexto social hodierno? Quando a ação política é inviabilizada, a palavra, o discurso, a argumentação, a busca do convencimento do outro é substituída pela violência.

Segundo Giorgio Agamben (2012), a vitória da palavra, do diálogo sobre a violência, foi o grande legado da antiguidade clássica para a civilização ocidental.

À primeira vista, a exposição da relação entre violência e política pode ser uma tarefa contraditória. Segundo uma tradição que remonta a origens da história europeia, violência e política de fato se excluíam reciprocamente. Os gregos, que inventaram quase todos os conceitos dos quais fazemos uso atualmente para exprimir nossa experiência da política, designavam precisamente com o termo polis o modo de vida fundado sobre a palavra e não sobre a violência. (AGAMBEN, 2012, p. 2).

A existência guiada pelo desejo e centrada no consumo inviabiliza a política. É interessante contemplar o cenário contemporâneo e estabelecer esta relação. A valorização dos desejos do indivíduo, a apresentação da satisfação destes como caminho de realização da existência, vem sempre acompanhada de uma desvalorização da dimensão política da vida.

Neste contexto, o diálogo, a argumentação racional e convincente, os espaços discursivos e democráticos são apresentados como mera ilustração, ação ineficaz, perda de tempo. A pressa, a capacidade de decidir (sozinho), o foco no objetivo (outro nome para o desejo) são elogiados e tidos como qualidades, muito embora implique, a quase totalidade das vezes, em ignorar solenemente a presença e a existência dos outros.

É bem provável que a violência posta na sociedade não se tenha originado e não parta de nós, que frequentamos instituições de ensino e estamos na academia. Mas é muito mais provável que uma possível superação da violência, em todas as suas formas, tenha de começar por nós. O primeiro passo: acreditar na palavra, acreditar na ação política.

Só a disponibilidade para o diálogo é capaz de vencer a violência. Esta aptidão política permite a sobrevivência da sociedade e a possibilidade da cidadania. Fora da política a organização social não passa de um amontoado de pessoas sem persona, sem identidade, sem vontade, sem compromisso com os dese-

jos, sonhos e destino de todos. Urge resgatar a política, a capacidade de conviver, interagir, dialogar, discutir e conversar, construir consensos em torno dos caminhos a serem seguidos, no presente e no futuro. Acreditar na força da palavra, um fármaco contra toda forma de violência.

Esse é o grande impasse e desafio que vivemos atualmente. A sociedade capitalista estabelece o consumo como meta e critério para o sucesso e a felicidade, incentiva o individualismo, não por acreditar no indivíduo como um valor moderno irrenunciável, mas por mera estratégia de dominação e perpetuação da sua proposta societária: o consumismo se dá no indivíduo e não há como incentivar o consumo sem incentivar o individualismo. Diante deste cenário, como superar um *modus vivendi* (cultura) que nas dinâmicas estabelecidas não colabora para formas de sociabilidade, onde a palavra possa superar a violência e a cidadania seja desejada, construída, protegida.

Podemos começar com a resignificação dos nossos desejos. Com uma preocupação constante em dar um sentido para as coisas que temos e desejamos. Com a escolha de valores éticos que tenham peso (*vales*) nos momentos em que temos que tomar decisões, escolher, agir.

E que as nossas escolhas e ações sempre considerem o outro, o maior número possível de semelhantes com os quais me relaciono e, ao fazê-lo, defino o ser humano que estou sendo, a pessoa humana que eu "sou", a cidade na qual desejo morar e viver, no mundo no qual habito.

Eis o desafio: agir conscientemente e dar um novo sentido para os desejos. E que este possibilite o reencontro dos desejos do indivíduo com os valores que fundamentam a vida em sociedade e o reconhecimento e proteção da cidadania.

E as inquietações continuam

Nós somos seres humanos e a nossa existência no mundo implica um processo de construção da pessoa que somos. Esta construção se dá nas relações que estabelecemos conosco, com os outros, com a sociedade, com o mundo. Como seres racionais, muito mais do que desejar ter coisas ao alcance das mãos, queremos ter a nossa própria vida nas mãos.

Quando escolhemos "consumir mais" e para além das reais necessidades, estamos escolhendo ter a nossa vida consumida pelos desejos incessantemente e propositalmente criados pela sociedade de consumo. Mas é possível retomar o controle e passar de figurante a ator principal da nossa própria vida. E não será possível fazê-lo sozinho. A vida humana é vida com os outros, convivências, interação, relação. O que de mais sagrado e importante o individualismo e a violência nos tiram é a possibilidade de realizar a vida na convivência e relação com os outros.

Para superarmos este estado de coisas desfavorável para a manutenção da vida em sociedade, é necessário levantar as bandeiras da cidadania ampliada e da sociedade inclusiva. A cidadania será possível quando desejarmos, acima de tudo, ser um cidadão entre os outros. Na sociedade do consumo, os indivíduos buscam ser diferentes. Na sociedade cidadã, buscamos ser iguais e as diferenças só são toleradas quando estabelecidas para reestabelecer a igualdade (equidade). Na sociedade cidadã, continuamos querendo coisas boas e belas. E o que queremos de bom e de belo para nós mesmos, devemos desejá-lo para todos e todas. Somente num mundo assim constituído, no qual cabem todos e a palavra tem mais força do que a violência, o diálogo é mais desejado do que a solidão, é possível vislumbrar o fim da violência. Desejo de todos nós.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. Sobre os limites da violência. In *Sopro – Panfleto político-cultural*. Editora **Cultura e Barbárie**. N° 79, 2012. Disponível em: <<http://www.culturaebarbarie.org/sopro/outros/violencia.html#.WO4mvlMrKV5>>. Acesso em: 03 out. 2016.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas para consumo: as transformações das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

_____. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BENJAMIN, Walter. **O capitalismo como religião**. Tradução de Nélio Schneider. Org. Michel Löwy. São Paulo: Boitempo, 2013.

BOFF, Leonardo. **A violência: uma contribuição a suas várias interpretações**. Disponível em: <<https://leonardoboff.wordpress.com/2016/07/11/a-violencia-uma-contribuicao-a-suas-varias-interpretacoes/>>. Acesso em: 03 out. 2016.

GENTILI, Pablo; ALENCAR, Chico. **Educar na esperança em tempos de desencanto**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século 21**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

MORUS, Thomas. **A utopia**. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000070>>. pdf. Acesso em: 03 out. 2016.

SODRÉ, Muniz. **Televisão e psicanálise**. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SISTEMAS DE POLÍTICA CRIMINAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Ailton Feitosa

Universidade de Brasília

Resumo: Ao longo de toda a sua evolução, a ciência da Criminologia, ao colocar suas teorias, métodos e técnicas a serviço da sociedade, contribuiu significativamente para o desenvolvimento das ciências penais, bem como para estabelecimento de novas estratégias de enfrentamento do crime e de prevenção da violência. O capítulo apresenta aspectos evolutivos da Criminologia, uma visão acerca da Política Criminal, incluindo abordagem introdutória sobre os sistemas criminais de onze países selecionados. Discute brevemente, ainda, o papel das Políticas Públicas como instrumento de prevenção da violência e da criminalidade. O objetivo é ofertar reflexões e descrever características de algumas das políticas adotadas em âmbito internacional, bem como o seu potencial de aplicação à realidade brasileira.

Introdução

O tema central deste capítulo é política criminal, vista, não isoladamente, mas em conjunto com outras políticas públicas, como instrumento de prevenção da violência e da criminalidade. A violência urbana é objeto de debate contínuo entre brasileiros, seja no contexto acadêmico, político, policial, jurídico ou até em rodas de conversa informais. Questões sobre encarceramento, política prisional e sistema penal ocupam constantemente as agendas políticas e a pauta cotidiana dos órgãos de imprensa. Nas redes sociais eletrônicas, efervescem debates como redução da maioria penal; direitos humanos de detentos; tortura e linchamento; autotutela; e até a difusão de ideologias, manifestadas em *slogans* irônicos (“adote um bandido”); chacinas em presídios, entre outros fatores.

Decorrem do encarceramento em massa outros fenômenos como violação de direitos básicos da população carcerária; falta de acesso à educação; falta de oportunidade para o exercício de atividade remunerada; falta de acesso à saúde, com consequentes doenças e óbitos; superlotação; tortura; maus tratos; negligência; entre outras manifestações de cerceamento de direitos.

Criminologia

Ao longo da história da humanidade, muitas civilizações surgiram e outras se extinguíram. Nenhuma delas, por óbvio, foi um modelo inquestionável de perfeição. É fato que essas sociedades têm sido passadas por inúmeros registros de eventos relacionados a variados tipos de violência, como guerras, perseguições, preconceitos, terrorismo, fatos criminosos de naturezas distintas. (PAULA, 2011, p. 28).

Para lidar com suas próprias dificuldades sociais, cada uma dessas sociedades desenvolveu seu modo específico de criar leis, regras, costumes e outras formas de tratar aqueles que, por razões diversas, violaram ou quebraram a ordem social dominante. Então, em algum ponto dessa trajetória, surgiu a ideia de justiça e, com ela, a necessidade inevitável de se punir, por uma questão de lógica e de direito, aqueles que transgredissem a lei, as regras, os costumes. (NEWMAN, 2011d, p. xiii).

Nesse sentido, cada sociedade vem, à sua maneira, estabelecendo os pesos e as medidas com que determinada transgressão deve ser punida. O maior desafio com que todas elas se defrontaram, parece ser o de encontrar o ponto de equilíbrio entre crime, prevenção e punição. Aprofundar questionamentos sobre esse cenário, em busca de alternativas para a ordem social, traz ainda mais desafios: Que políticas públicas e criminais deveriam ser projetadas, em busca da manutenção da ordem? As altas taxas de encarceramento são devidas às altas taxas de ocorrência de crimes? O que motiva as altas taxas de ocorrência de crimes? Como prevenir a ocorrência de crimes? Como promover a ressocialização da pessoa presa, durante a execução de sua pena e após seu egresso?

Essas e outras perguntas são o objeto de estudo da Criminologia, disciplina acadêmica que utiliza métodos científicos para estudar a natureza, a extensão, as causas e as medidas de controle do comportamento criminal. Trata-se de uma ciência interdisciplinar, que possui interfaces com áreas tais como Sociologia, Direito Penal, Ciência Política, Psicologia, Políticas Públicas, Economia, Psiquiatria, Filosofia, entre outras. (PAULA, 2011, p. 17; SIEGEL, 2010, p. 4).

Em suma, a Criminologia abrange os estudos que têm como objetivo a compreensão da violência e do crime, bem como a compreensão das respostas que a sociedade e o Estado têm buscado, no sentido de prevenir e de minimizar os efeitos desses dois fenômenos sociais. E, no dizer de Roxin (1997, p. 46), a Criminologia é “a totalidade ordenada do saber empírico sobre o crime, os criminosos, a reação social negativa e o controle dessa conduta”. Vale ressaltar que a Criminologia se insere no campo de pesquisa da Ciência Criminal, a qual envolve, também, a Dogmática Penal e a Política Criminal. (PAULA, 2011, p. 17-18).

Ao longo dos séculos, a Criminologia desenvolveu-se em concepções filosóficas também conhecidas como escolas, abordadas a seguir.

Escola clássica

Durante o século XVIII, desenvolve-se o utilitarismo de filósofos como Jeremy Bentham, segundo o qual o comportamento humano resulta de um processo de pensamento racional. Nesse sentido, comportamentos criminosos poderiam ser eliminados ou controlados, desde que os potenciais criminosos fossem convencidos de que a dor da punição não seria compensada pelos resultados do crime. (SIEGEL, 2010, p. 6). É nessa Europa iluminista do século XVIII que surge a Escola Clássica. Dessa escola, originaram-se os postulados de humanização das penas, sob grande influência das ideias de Cesare Beccaria (1738-1794), notadamente as expressas na obra *Dos Delitos e Das Penas* (PAULA, 2011, p. 32). Beccaria acreditava que o uso da tortura e de outras punições severas era excessivo. Defendia que, se o sistema adotasse penas escalonadas, de acordo com a gravidade do delito, os criminosos seriam desencorajados à prática de crimes mais graves, por temerem as penas mais severas. (SIEGEL, 2010, p. 6).

A Criminologia Clássica tem influenciado as práticas penais por mais de 200 anos e deixou, como principal legado, a instituição das bases para a ideologia da defesa social, centrada sobre o estudo da problemática da criminalidade e a reação social ao crime. (PAULA, 2011, p. 32). A lei passa a ser feita de maneira proporcional ao crime, de modo que aos crimes mais graves se aplicassem castigos mais severos. (SIEGEL, 2010, p. 6).

Escola positivista

A partir do século XIX, ao invés de contarem apenas com o pensamento puro e com a razão, os cientistas passam a utilizar abordagens empíricas, marcadas pela observação cuidadosa, pela análise dos fenômenos naturais e pelo registro de suas descobertas. Nesse contexto, Auguste Comte (1798-1857) postula que as sociedades passam por estágios evolutivos, partindo do menos desenvolvido (estágio primitivo) até o mais avançado (estágio positivo). (SIEGEL, 2010, p. 6).

Assim nasce a Escola Positivista, preconizando que a investigação científica passa a valer-se dos métodos indutivos para explicar fatos, em substituição aos tradicionais métodos fundados na lógica hipotético-dedutiva, cujo substrato era o próprio uso da razão. Para o positivismo, o comportamento humano resulta de diversas forças, sejam elas sociais (como a classe econômica), político-históricas (conflitos, guerra, fome), pessoais (estrutura do cérebro ou composição biológica), psicológicas (capacidade mental). Portanto, o homem seria um produto de suas características sociais e psicológicas, influenciadas pela sua educação e meio ambiente. (PAULA, 2011, p. 33; SIEGEL, 2010, p. 6).

Positivismo biológico

A escola positivista biológica considerava que algumas características distinguiam o homem normal do homem criminoso, com base na tese de que a delinquência era uma característica imanente do delinquente. (PAULA, 2011, p. 33). Em termos de criminologia, os primeiros estudos positivistas foram os modelos fisionomistas, conduzidos sob a liderança de J. K. Lavater (1741–1801), que investigou características faciais de criminosos, para determinar se a forma das orelhas, do nariz, dos olhos e distância entre eles estavam associados a algum tipo de comportamento antissocial. (SIEGEL, 2010, p. 7). Alguns anos mais tarde, os frenologistas, entre os quais destacam-se Franz Joseph Gall (1758-1828) e Johann K. Spurzheim (1776-1832), buscavam relacionar o tamanho do crânio com padrões de comportamento anormal. (SIEGEL, 2010, p. 7).

Mas é com Cesare Lombroso (1835–1909) que se tem o marco histórico da fundação da criminologia. A sua obra “*O Homem Delinquente*”, publicada em 1876, acaba resultando na criação da Antropologia Criminal. (PAULA, 2011, p. 30-31). Lombroso estudou diversos cadáveres de criminosos, com a intenção de comprovar cientificamente se eles seriam fisicamente diferentes das pessoas não criminosas (determinismo biológico). Acreditava que os infratores graves, aqueles envolvidos em roubos ou agressões recorrentes, eram “*criminosos natos*”, isto é, pessoas que haviam herdado traços físicos primitivos de ascendentes distantes. A esses traços, denominou anomalias atávicas. (SIEGEL, 2010, p. 7; PAULA, 2011, p. 30-31).

Positivismo social

No século XIX, Quetelet (1796–1874) estudou dados coletados na França, para investigar a influência de fatores sociais na propensão ao cometimento de crimes. Ele verificou que a ocorrência de crimes era maior no verão, nas áreas do sul, entre populações heterogêneas e entre pobres, com baixo nível de instrução. Verificou, também, que as taxas de criminalidade eram influenciadas por hábitos de consumo de álcool. (SIEGEL, 2010, p. 8).

Em fins do século XIX e início do século XX, Émile Durkheim (1858–1917) ganhou visibilidade pelos seus estudos em sociologia. Na sua visão de positivista social, o crime fazia parte da natureza humana. Ele acreditava que essa inevitabilidade do crime estava ligada às diferenças sociais. Isto é, pessoas diferentes empregam métodos diferentes para a satisfação de suas necessidades. Algumas delas recorrerão à criminalidade, por julgarem mais fácil. Portanto, enquanto existirem diferenças entre os homens, o crime será inevitável e será uma das condições fundamentais da vida social. Não existe sociedade sem crime. (SIEGEL, 2010, p. 8).

Escola sociopsicológica

No início do século XX, notadamente nos anos 1930 e 1940, a criminologia passa a servir-se, como chave para a compreensão do comportamento humano, do estudo das interações, dos relacionamentos, da dinâmica dos grupos sociais, da relação do indivíduo com os processos sociais, tais como educação e vida familiar. Pobreza e desorganização social deixam de ser vistas como os fatores preponderantes para fomentar a atividade criminosa. (SIEGEL, 2010, p. 8).

Nesse contexto, o criminologista americano Edwin Sutherland argumenta que o crime, de maneira semelhante a qualquer outro comportamento, como dirigir um carro ou praticar esportes, é aprendido a partir da experiência de criminosos mais experientes. Acrescenta o sociólogo Walter Reckless, que a carreira criminal se inicia na infância, quando a criança desenvolve uma autoimagem inadequada e torna-se incapaz de controlar o seu próprio mau comportamento. Assim, as crianças aprendem a cometer o crime por meio da interação com criminosos e da modelagem do seu próprio comportamento. Nessa situação, quando percebem que serão admiradas por atitudes criminosas, tenderão a cometer mais crimes. (SIEGEL, 2010, p. 8).

Escola contemporânea

Embora as diversas escolas de Criminologia tenham evoluído ao longo dos séculos, cada linha continua trazendo impactos no seu campo. Por exemplo, mesmo que criminologistas já não acreditem que apenas uma característica herdada seja capaz de determinar o comportamento criminoso, alguns estão convencidos de que o comportamento é alterado quando as características biológicas (por exemplo: dieta, composição hormonal) e psicológicas de um indivíduo (por exemplo: personalidade, inteligência) sofrem influências ambientais. (SIEGEL, 2010, p. 10).

Entre as diferentes correntes de pensamento, o estudo do crime e da criminalidade culmina com o advento da Criminologia Crítica, que pressupõe um sistema de justiça no qual os valores e as necessidades dos seres humanos são a melhor estratégia de enfrentamento das diversas formas de violência. Crime, criminalidade e sistema penal passam a ser estudados, com base nos processos sociais que levam à criminalização. O discurso deixa de enfatizar a guerra contra o crime e contra a criminalidade, passando a evidenciar que os problemas sociais são agravados quanto maiores a inflação de leis penais, os processos de criminalização, a violência institucional, a pobreza, o desemprego, a fome, a miséria, o abandono social. (PAULA, 2011, p. 36).

Política Criminal

A expressão política criminal foi cunhada pelo professor alemão Feuerbach (1803) para designar o conjunto de procedimentos repressivos pelos quais o Estado reagiria contra o crime. Tal expressão referia-se, então, aos esforços da sociedade para estabelecer como deveriam ser configurados o fazer, a prática, a criminalização, a descriminalização, entre outros fatores relativos ao direito penal. (BELO, 2015, p. 18; DELMAS-MARTY, 2004, p. 3).

Na atualidade, uma outra corrente de teóricos ainda concebe a política criminal como uma prática iminentemente estatal. Nessa abordagem, ela é, então, um conjunto de estratégias e ações por meio das quais o Estado instrumentaliza o enfrentamento da criminalidade, para defender a sociedade. (BELO, 2015, p. 18). Nessa visão, a Política Criminal é uma política estatal que busca respostas teórico-práticas com vistas à defesa social contra a criminalidade e contra a crise do sistema penal. (ANDRADE, 2014, p. 3908).

Como argumenta Delmas-Marty (2004, p. 3), pode-se dizer que a política criminal abrange o “conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”, constituindo-se, assim, como o complexo das teorias e práticas atinentes às diferentes formas de controle criminal.

Nessa acepção, política criminal inclui outras práticas de controle social, para além daquelas previstas nos sistemas de direito penal, como, por exemplo: práticas não penais (sanções administrativas), práticas não repressivas (prevenção, reparação, mediação) e, até, práticas não estatais (milícias privadas, atuação da Anistia Internacional).

Há pelo menos trinta anos, representantes de movimentos filosóficos e sociais têm-se manifestado no sentido de abolir a pena, em certas situações. (DELMAS-MARTY, 2004, p. 4). Entre esses autores, importa citar Kerchove que, em sua obra “O Direito sem penas” (1987, p. 17), já argumentava pela despenalização para alguns tipos de crimes, como as ofensas morais, as ofensas ao bem-estar público e outras pequenas ofensas.

Sistemas criminais em onze países

Apresenta-se, a seguir, um contexto sobre as políticas criminais de alguns países selecionados. Para se compor a amostra, tomou-se como referência a lista de 188 países, disponível no Relatório do Desenvolvimento Humano de 2015 (UNDP, 2015). A partir dessa lista, foram selecionados os dez primeiros países, por ordem de colocação no desenvolvimento humano. A esse grupo acrescentou-se o Brasil, de modo a viabilizar os objetivos desta comparação.

É de se observar que nosso país se encontra bastante mal posicionado, 75º colocado na classificação geral, em relação ao IDH dos demais países. Somos o segundo país em nível de encarceramento, com uma população prisional de 307/100 mil, ficando atrás apenas dos EUA (693/100mil). O Brasil possui a maior taxa de homicídios (25,2/10 mil) entre os 11 países da amostra, sendo ela 5 vezes maior que a taxa dos Estados Unidos (4,7/10mil - segundo colocado) e 42 vezes maior que a da Suíça, país com a menor taxa (0,6/10 mil). Entre todos os países da amostra, a população brasileira é a que menos se sente segura: apenas 36% das pessoas, ao passo que, na Noruega, país onde esse fator é o maior, cerca de 86% da população possui sentimento de segurança.

Noruega

Os integrantes da força policial norueguesa são obrigados a completar uma formação de três anos na Universidade Policial Norueguesa. Uma característica notável dessa polícia é que os agentes não portam armas e prestam serviços de persecução de crimes leves. A maior pena norueguesa pode chegar a 21 anos, para crimes graves. Para crimes mais leves, podem ser aplicadas outras penas como multas e serviços comunitários. (NEWMAN, 2011d, p. 251).

O sistema correcional enfatiza a filosofia da reabilitação, por meio de trabalhos remunerados, educação e treinamentos, buscando preparar os detentos para serem cidadãos produtivos na sociedade, após sua libertação. Há dois tipos de prisões no país: as de alta segurança e as de baixa segurança. As prisões de alta segurança, para crimes mais graves, são fechadas com barreiras físicas, como cercas. As prisões de baixa segurança são abertas e destinam-se a abrigar condenados por crimes leves. Os agentes prisionais noruegueses participam ativamente no processo de reabilitação, servindo como modelos, supervisionando, motivando e aconselhando os presos, por meio do contato diário, de conversas e de acompanhamento. Pesquisas de opinião são realizadas com frequência, de modo que os detentos possam expressar sua opinião a respeito do sistema e sugerir melhorias. (NEWMAN, 2011d, p. 254).

Austrália

Na Austrália, os crimes são classificados em sumários e indiciáveis. Os crimes sumários são ofensas mais leves, passíveis de decisões por um magistrado (espécie de julgador para casos mais simples). Os crimes indiciáveis são julgados por um juiz ou júri. A responsabilidade penal inicia-se aos 10 anos e há uma corte especial para julgamentos de adolescentes até 16 anos (em Queensland e Victoria) ou até 18, para os demais estados e territórios. (NEWMAN, 2011c, p. 300). Como em qualquer outro país, as punições são proporcionais à gravidade dos delitos.

A partir dos anos 90, tem havido uma tendência à adoção de sentenças condicionais. Também tem havido uma tendência crescente ao aumento de penas para crimes mais graves. Uma característica fundamental da sociedade australiana é o crescente uso de ações de justiça restaurativa, que conta com a realização de audiências conjuntas entre agressores e vítimas, especialmente no âmbito da justiça da juventude, com o objetivo de que os ofensores discutam o impacto do crime cometido e busquem responsabilizar-se e encontrar respostas para compensarem o mal que causaram, atendendo às necessidades das vítimas, reparando ou restaurando o seu direito. (NEWMAN, 2011c, p. 304).

Suíça

Devido à sua organização política em cantões, o sistema criminal suíço é fragmentado. Há uma polícia federal, há forças policiais independentes nos 26 cantões e mais de 100 forças policiais municipais. As forças policiais dos cantões e municípios são responsáveis pela lei e ordem, enquanto a força federal é responsável pela segurança nacional e por temas mais graves como crime organizado, tráfico de drogas, tráfico de humanos e lavagem de dinheiro. (NEWMAN, 2011d, p. 342).

A lei dedica especial atenção para a reabilitação. A ênfase do código não é o encarceramento, mas, ao contrário, favorece as sanções alternativas, como o serviço comunitário, a multa, a suspensão condicional de penas, ordens de serviço e outras. (NEWMAN, 2011d, p. 343). As sentenças privativas de liberdade variam de 6 meses a 20 anos. Eventualmente, dependendo da gravidade do delito, a prisão poderá ser perpétua. (FDJP, 2010, p. 4).

A lei prevê, também, o regime de semiconfinamento (semiaberto), caso a sentença aplicável seja de até um ano. A depender da sentença, o apenado poderá, ainda, ser privilegiado com o cumprimento de penas parceladas por dias. Nesse caso, podem cumprir sua sentença nos finais de semana, ou durante as férias. (FDJP, 2010, p. 4).

Na Suíça, há dois tipos de instituições prisionais: as prisões seguras (para infratores de alto risco) e as prisões abertas (para infratores de baixo risco). Pode haver instalações mistas. (FDJP, 2010, p. 9).

Com o objetivo de garantir a efetividade da ressocialização, o sistema criminal pressupõe a aplicação de medidas como: plano de gestão de sentença desenvolvido em conjunto com o interno; trabalho diurno e acomodações externas; liberdade condicional; trabalho interno remunerado; educação e treinamento; manutenção do contato com o mundo exterior, fundamental para a ressocialização dos presos. (FDJP, 2010, p. 10).

Dinamarca

A legislação penal dinamarquesa compõe-se de um código penal e leis especiais para temáticas como drogas ou armas. O código penal define os limites de punições para cada tipo de crime. As punições disponíveis são os dias-multas e a prisão. Multas são utilizadas para infrações menores e violações de trânsito. A prisão destina-se a punir os crimes mais graves. Eventualmente, se o infrator não pagar uma multa, poderá ser preso. (NEWMAN, 2011d, p. 88).

As penas de prisão podem variar de 7 dias a 16 anos. Em casos excepcionais, podem chegar a 20 anos. Em casos extremamente graves, como homicídios ou incêndio criminoso, poderá ser aplicada a prisão perpétua. Uma característica marcante da lei penal é que abre a possibilidade de uma condenação à prisão sem fixação obrigatória da duração da pena. Quando isso ocorre, a duração média é de 7 anos, mas não obrigatoriamente. São admitidas penas de internação em casos de infratores condenados a tratamento médico ou psiquiátrico. (NEWMAN, 2011d, p. 88).

A maioria penal é de 16 anos. Entretanto, a Dinamarca não possui um sistema de justiça, instalações prisionais ou legislação específica para adolescentes. A lei penal é aplicada tanto para adultos como para menores de 18 anos, mas estes são beneficiados, nos casos concretos, por um conjunto de políticas e atenuações de penas não disponíveis para os adultos. Como exemplo, cita-se o fato de que um menor de idade não pode ser condenado, em hipótese alguma, a penas superiores a 8 anos de prisão. (NEWMAN, 2011d, p. 88).

Todas as prisões dinamarquesas executam programas de treinamento que visam ao desenvolvimento de habilidades. Há instalações que possuem menor segurança, destinadas a condenados a penas menores de cinco anos. Nessas instituições, embora haja muros, os internos podem circular mais livremente. Economicamente, uma cela em uma prisão aberta possui a metade do custo de uma cela em prisão fechada. Caso o infrator seja considerado perigoso, mesmo que a pena seja inferior a 5 anos, a lei faculta a sua internação em uma prisão fechada. O sistema penal permite, ainda, a conversão de penas de prisão em penas alternativas. Entre elas, os serviços comunitários ou o monitoramento eletrônico. (NEWMAN, 2011d, p. 90).

Holanda

A grande tolerância e a permissividade da sociedade holandesa podem ser constatadas por fatores como, por exemplo, a autorização de casamento de homoafetivos, a legalização da prostituição e a facilitação à eutanásia e ao aborto. Também há legalização para o uso de drogas leves, em pequenas quantidades. Essas características holandesas refletem-se, também, no fato de as penas serem, em geral, mais brandas, quando comparadas com outros países. (NEWMAN, 2011d, p. 241).

Há três tipos de “atos puníveis” definidos no código penal holandês: as violações, as infrações e os crimes. As violações são atos puníveis com multas, como, por exemplo, pequenos problemas de trânsito. As infrações são delitos de gravidade mediana, puníveis com multa, mas pode haver prisão por breve período. Os crimes são delitos de maior gravidade e estão definidos no código penal, incluindo: crimes violentos; crimes contra a propriedade; crimes contra a ordem pública; infrações de trânsito graves; crimes econômicos ou ambientais; crimes de drogas; crimes de armas; crimes militares. A prisão, pode ser perpétua ou por um período determinado de até 30 anos, de acordo com as características do crime. (NEWMAN, 2011d, p. 244).

No direito penal holandês há distinção entre pena e medida. As penas são vistas como punições ou retribuições e destinam-se à prevenção, como: prisão; prestação de serviços comunitários; multas; perda da habilitação para dirigir; perda de direito de ocupar cargos públicos ou de exercer uma profissão; encerramento de uma empresa. Já as medidas podem ser impostas, mesmo que o infrator não seja criminalmente responsável e estão mais relacionadas com a segurança e com garantias individuais, buscando restaurar o estado em que as coisas estavam antes do crime. (NEWMAN, 2011d, p. 247).

Em termos de capacidade de vagas, as prisões holandesas são consideradas pequenas, sendo que a maior possui 400 celas. O regime padrão prevê 26 horas de trabalho semanais, visitas, recreação e esportes. O trabalho é facultativo para os detentos em prisão preventiva e obrigatório para os demais. (NEWMAN, 2011d, p. 249).

Alemanha

Existem dois tipos de infrações penais na Alemanha: as contravenções e os crimes. As contravenções são mais leves e puníveis com penas inferiores a um ano. Os crimes são mais graves e são puníveis com penas a partir de um ano. (NEWMAN, 2011d, p. 124).

As punições aplicáveis na Alemanha podem ser multas ou prisões. Em certos casos, a lei permite punições adicionais como, por exemplo, perda da habilitação do motorista ou a proibição de ocupar cargos públicos. Do mesmo modo, para situações específicas, pode haver benefícios como, por exemplo, a suspensão condicional da pena ou a liberdade condicional. (NEWMAN, 2011d, p. 129).

Crianças abaixo de 13 anos são inimputáveis. Adolescentes (de 14 a 17 anos) e adultos jovens (de 18 a 20 anos) são passíveis de sofrerem as punições previstas em lei específica, que podem ser medidas educativas e disciplinares ou a internação em instalações específicas. Em caso de medidas educativas, ou de liberdade condicional, os jovens são acompanhados por assistentes sociais. (NEWMAN, 2011d, p. 129).

Uma vez que esteja cumprindo pena em uma prisão, o detento tem a obrigação de trabalhar ou de submeter-se a uma formação profissional. A filosofia do sistema prisional prevê a obrigação de o sistema contribuir para que o detento recupere ou melhore sua capacidade de viver em liberdade, sem cometer crimes. (NEWMAN, 2011d, p. 129).

Irlanda

Em termos gerais, na Irlanda os delitos são classificados em crimes graves e crimes sumários. Os crimes sumários possuem menor potencial ofensivo e são julgados por um juiz, que toma decisões monocráticas. A pena máxima para crimes sumários é de 1 ano, ampliada para 2 anos, quando houver concurso de pessoas. São exemplos de crimes sumários: crimes de trânsito, dano e furto. Os crimes graves como estupro, homicídio e roubo podem ser punidos até com prisão perpétua. Além da pena de prisão, estão disponíveis ao Estado as penas de multa, serviços comunitários, suspensão condicional da prisão e liberdade condicional. (NEWMAN, 2011d, p. 162).

Quanto às condições prisionais, há relatos de situações desfavoráveis como superlotação, abuso de drogas, violência e problemas de higiene e limpeza. (NEWMAN, 2011d, p. 170).

Estados Unidos da América

Nos EUA, os ilícitos são classificados em dois tipos: crimes ou delitos. Um delito é qualquer erro civil cometido por um particular contra outro e que habilita a vítima a ingressar com ação de indenização, para reclamar os danos ou prejuízos causados pelo réu. (COLLIN, 2004, p. 298). Em geral, a reparação de um delito é o pagamento de compensação monetária diretamente para a vítima, por determinação do Estado. (NEWMAN, 2011b, p. 329). Um crime é um ato ilegal que pode resultar em julgamento e punição, por parte do Estado, caso o acusado seja condenado. (COLLIN, 2004, p. 78). É um ato punível por lei. A lei classifica os crimes em graves ou em contravenções. As contravenções são consideradas mais leves e podem incluir pequenos furtos, agressão sem lesão (agressão simples), invasão de domicílio, perturbação da paz, entre outros. As contravenções são puníveis com multas, confisco de bens, prisões mais breves (geralmente, menos de um ano), ou liberdade condicional. (NEWMAN, 2011b, p. 329).

Os crimes mais graves incluem homicídio, estupro, roubo, assalto agravado, arrombamento e incêndio criminoso.

Há uma variedade de punições, entre elas, a prisão é a mais comumente utilizada. O encarceramento poderá ser feito em prisões, cadeias ou instalações para jovens. A prisão pode ser perpétua e, em alguns estados, pode haver pena de morte. Depois da prisão, a segunda forma de punição mais usada é a liberdade condicional. (NEWMAN, 2011b, p. 335).

Outras formas de punição adotadas são a prisão domiciliar, para crimes mais leves, e a internação, para casos psiquiátricos ou de dependência de álcool ou drogas. O uso da publicidade como forma de punição tem aumentado, também. O objetivo dessa punição é impor vergonha sobre o indivíduo, além de fornecer informação continuada sobre condenações, especialmente aquelas que se referem a agressões sexuais. (NEWMAN, 2011b, p. 335).

As instalações prisionais americanas são categorizadas de acordo com o nível de segurança. A maioria delas é considerada de mínima ou de baixa segurança, seguidas pelas de segurança média. Menos de 20% das instalações são classificadas como segurança máxima. Mais de 90% dos estabelecimentos possuem algum tipo de programa de trabalho, de educação ou de aconselhamento. Entretanto, o interno não é obrigado a participar desses programas. (NEWMAN, 2011b, p. 338).

Canadá

A legislação penal canadense compreende o Código Penal e as legislações especiais, que versam sobre temas como armas, drogas e substâncias controladas, juventude, contravenções, entre outras. Os delitos são classificados em crimes de condenação sumária, crimes graves ou crimes híbridos. As condenações sumárias, sendo delitos mais leves, estão sujeitas a penas como prisão por até 6 meses, multa de até 2 mil dólares canadenses, ou ambas. (NEWMAN, 2011b, p. 76).

Uma ampla gama de punições está disponível para que o Estado possa sentenciar um infrator: quitação absoluta, quitação condicional, liberdade condicional, restituição, multas, serviço comunitário, pena condicional, prisão intermitente e prisão. (NEWMAN, 2011b, p. 79). A pena de quitação absoluta consiste apenas em manter uma indicação de culpa no registro criminal do infrator, pelo prazo de um ano, não sendo expedida uma condenação formal. A quitação condicional consiste em atribuir condições a serem cumpridas pelo infrator, mas sem que uma condenação seja formalmente expedida, pelo prazo de três anos. (LAWFACTS, 2016).

O princípio fundamental da sentença é de que deve ser proporcional à gravidade do delito. Deste modo, ninguém deverá ser privado de sua liberdade, se sanções menos restritivas estiverem disponíveis. De modo similar à lei brasileira, a pena pode ser estabelecida de acordo com circunstâncias atenuantes ou agravantes. (NEWMAN, 2011b, p. 79).

Os estabelecimentos prisionais são classificados, quanto à segurança, em máxima, média e mínima. Infratores condenados à prisão perpétua devem cumprir pelo menos dois anos em uma instituição de segurança máxima. A maioria dos detentos é beneficiada com a liberdade condicional após cumprir um terço da pena. Eventualmente, um detento pode obter a liberdade condicional e ser mantido sob supervisão da comunidade, depois de cumprir um sexto da pena. (NEWMAN, 2011b, p. 79).

Nova Zelândia

A Nova Zelândia utiliza um sistema de bem-estar compassivo, que busca cuidar das vítimas de crimes ou desastres, bem como dos doentes. O mesmo espírito é refletido no sistema da justiça criminal, que se esforça por instituir programas operacionais para reabilitar e reintegrar aqueles que cometeram crimes. (NEWMAN, 2011c, p. 328).

Desde 1985, a Nova Zelândia instituiu o regime de Gestão Integrada do Ofensor, que adota abordagem psicoterapêutica incidindo sobre as necessidades de reabilitação dos prisioneiros. Não há indicadores sobre a efetividade dessa medida, mas pode-se observar os benefícios de uma gestão mais humanizada e produtiva, a partir da experiência da instalação prisional Tongariro/Rangipo. (NEWMAN, 2011c, p. 336).

Essa prisão foi inaugurada em 1926 e possui capacidade para abrigar até 662 prisioneiros. O estabelecimento promove o trabalho, incluindo o cuidado de animais como veados, ovelhas e bovinos; e o beneficiamento de madeira em produtos comercializáveis, tanto para uso doméstico, quanto para exportação. Estima-se que 60% do contingente prisional esteja envolvido nessas atividades de desenvolvimento prático-profissional. Existem, na Nova Zelândia, indústrias instaladas em prisões, com o objetivo de oferecer prática profissional. (NEWMAN, 2011c, p. 336).

De acordo com Newman (2011c, p. 336), nenhuma nova instituição correcional foi construída no país entre 1980 e 2005, quando, neste ano, foi inaugurada, no âmbito do Projeto de Desenvolvimento de Prisões Regionais, uma instalação prisional que possui estilo inovador. Trata-se de construções amplas, que procuram reproduzir características do mundo exterior à prisão (“mundo livre”). Unidades são separadas em alas que possuem serviços como cozinhas, áreas de indústria e salas de programas. Com base em sua classificação de segurança, os prisioneiros são destinados a uma zona, que possui uma rotina diária de trabalho, treinamento, consultas médicas e educação.

A Nova Zelândia implantou apenas uma vez a privatização de uma instalação prisional. A experiência parece ter sido notável, em termos de comodidades, uma vez que o estabelecimento possuía ginásio de esportes bem equipado, salas de jogos e banheiros conjugados às celas. No entanto, o contrato durou apenas cinco anos (1995-2000), tendo sido extinto por causa de mudanças ideológicas de governos. A porta-voz do governo alegou, na ocasião, que: “Prisões, por sua própria natureza, envolvem o uso de força altamente coercitiva contra os indivíduos. O Governo acredita que é inadequado o exercício de tal poder por organizações do setor privado.” (NEWMAN, 2011c, p. 336).

Brasil

Grande parte das conquistas obtidas no Brasil, relativamente à construção do Estado Democrático de Direito, foram posteriores à década de 1980, quando o país passou da ditadura para um modelo de redemocratização. São exemplos dessas conquistas, a criação das primeiras delegacias especiais da mulher, no ano de 1986, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. (LIMA; PAULA, 2006, p. 8).

Os esforços destinados ao controle do crime e da violência esbarram em grandes desafios, como violação de direitos humanos; tortura de suspeitos; discriminação contra minorias (mulheres, negros, sem-terra, LGBTs); maus tratos a prisioneiros; existência de grupos policiais de extermínio; situações de trabalho escravo; exploração sexual de crianças e adolescentes; entre outros. (NEWMAN, 2011b, p. 64).

A lei penal encontra-se estabelecida no Código Penal e na Legislação Especial. Os delitos classificam-se em crimes e contravenções. (ESCOBAR, 2011). As contravenções são delitos de menor gravidade, puníveis com prisão simples, multa ou ambas, cumulativa ou alternativamente, com o objetivo de prevenir a ocorrência de crimes. (SANTOS, 2001, p. 59).

As punições aplicáveis no Brasil são as seguintes: prisão; multa; reparação; compensação; restrição de direitos; detenção; prestação de serviços comunitários; participação compulsória em programas de tratamento para álcool e drogas; internação psiquiátrica. Quanto à prisão, a pena máxima é de 30 anos. A pena de morte pode ser aplicável apenas em caso de guerra declarada. (BRASIL, 1940).

O trabalho é obrigatório nas prisões, segundo a lei. No entanto, pela falta de estrutura dos estabelecimentos prisionais, observa-se que esse dispositivo é flagrantemente descumprido. Quando há oportunidade de trabalho, os internos são empregados em empresas privadas. Recentes rebeliões, conflitos armados de facções criminosas deflagrados entre os meses de dezembro de 2016 até fevereiro de 2017, têm provocado grande caos ao sistema prisional brasileiro.

Análise comparativa dos países selecionados

Como já mencionado, a população prisional do Brasil é a segunda maior, entre os países estudados. Em contrapartida ao elevado número de presos, observa-se que há uma saturação do sistema prisional em uma ordem extremamente arriscada. O Brasil já possui quase 70% a mais de detentos do que a sua capacidade de acomodação.

Dado do IPCR (2016) mostram que embora países como a Austrália, o Canadá e a Nova Zelândia também já tenham superado a sua capacidade de internação, diferem significativamente do Brasil e dos Estados Unidos quanto ao número previsto de vagas. Depreende-se dessa comparação que Brasil e Estados Unidos possuem uma política criminal muito concentrada no encarceramento. Observe-se que a capacidade prisional brasileira é 5 vezes maior do que a da Alemanha, terceiro país em quantidade de vagas.

Essa observação é reforçada pela análise do quantitativo de estrangeiros presos. Veja-se que, no Brasil, a porcentagem de detentos estrangeiros é de apenas 0,4%, contra os 73% do país que possui a maior taxa, a Suíça. Esse pode ser um indicador de que, diferentemente da cultura brasileira, a maior parte das pessoas que se envolvem na criminalidade naquele país é estrangeira. Dito de outro modo: a sociedade brasileira parece estar bem mais vulnerável à criminalidade, possivelmente por questões culturais, por condições socioeconômicas ou pela indisponibilidade de políticas públicas capazes de garantir melhores condições de vida aos cidadãos.

Observe-se que o Brasil possui significativa quantidade de pessoas presas aguardando julgamento, sendo antecedido apenas pela Holanda e pela Suíça. Reduzir esse número seria importante para uma possível diminuição do excedente prisional. Esse pode, também, ser um indicador de que o processo judiciário brasileiro precisa ser aprimorado, de modo a otimizar o tempo dos julgamentos.

Quanto aos princípios do direito material, a classificação dos delitos e as estratégias de punição, o Brasil parece aproximar-se bastante dos demais países estudados. A previsão de multas, de penas alternativas, de prisões mais brandas, parecem ser tendências em todos os países estudados.

Políticas públicas como instrumento de prevenção da violência e da criminalidade

A crise da segurança pública suscita a necessidade de se desenvolverem novas estratégias quanto ao enfrentamento da violência urbana, para além do sistema de justiça criminal. (ILANUD, 2002, p. 5).

Segundo o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção da Criminalidade (ILANUD), medidas estritamente repressivas e implementadas de maneira isolada, pela polícia, justiça ou pelo sistema prisional, apresentam resultados ineficazes quanto a inibir o crescimento da criminalidade, tanto no Brasil como em outros países. (ILANUD, 2002, p. 5).

Nesse sentido, o modelo tradicional de segurança, que enfatiza o controle repressivo, necessita ser substituído por um modelo interdisciplinar, de modo que a segurança deixe de ser competência exclusiva das políticas criminais, para converter-se em tema transversal, pertinente ao conjunto das políticas públicas. Tais políticas públicas devem incorporar iniciativas de diversas áreas e atores sociais, como: educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte e turismo, e programas sociais do governo. (ILANUD, 2002, p. 5).

A segurança pública, sob esse ponto de vista, passa a ser tratada de forma ampla, ao passo que a prevenção da criminalidade ganha contorno secundário, passando a ser vista como uma das áreas de interdisciplinaridade. Nessa abordagem, não se trata de apenas enfrentar o crime e a violência, mas de, sobretudo, lidar com o fenômeno da insegurança. (ILANUD, 2002, p. 6).

Por exemplo, merece destaque uma iniciativa da Colômbia para prevenção ao crime entre jovens que reúnem algumas características importantes: a) os projetos contam com gestão multidisciplinar; b) os jovens são envolvidos no planejamento, implementação e avaliação dos programas; c) as fontes de financiamento são diversificadas, incluindo fundos públicos e privados, de modo a envolver diferentes atores da sociedade, como empresários, comerciantes e líderes comunitários. (ILANUD, 2002, p. 12).

Em contrapartida, o modelo tradicional, bastante arraigado na sociedade brasileira, fundado nas teorias clássica e neoclássica de prevenção do delito, reduz o enfrentamento da violência e da criminalidade exclusivamente ao enfoque jurídico penal. Nesse modelo, persiste a crença de que o agravamento das penas ou a adoção de novas penas mais severas será capaz de prevenir ou de reduzir a violência. (ILANUD, 2002, p. 78).

Com efeito, esse modelo perdura em nossa sociedade devido a um conjunto de pressões sociais, muitas delas capitaneadas pelos órgãos de imprensa, no sentido de se trazer mais segurança à sociedade, por meio do aumento de punições; restrição de garantias constitucionais; aumento do efetivo policial; equipagem da polícia com viaturas e armamentos; construção de novas prisões, entre outras medidas. Tais pressões são deflagradas com a equivocada expectativa de que se possa “lutar” contra a violência, mas, nessa visão míope, não se pode enxergar as saídas necessárias e disponíveis para se enfrentarem os problemas sociais e reduzir a insegurança. (ILANUD, 2002, p. 78).

Por certo a mudança de paradigma, retirando-se o foco da punição ao crime e passando-se a investir esforços na prevenção dos delitos, não apenas é necessária, como de difícil implantação efetiva. O combate à violência liga-se intimamente à integração dos diferentes atores sociais, incluindo, por óbvio, o Estado, mas não se limitando às suas restrições e dificuldades. (ILANUD, 2002, p. 78).

Como se vê, políticas públicas de controle da criminalidade implicam esforços de muitos atores e setores da sociedade. Silva também argumenta (1999, p. 52) que as políticas de segurança não se podem pautar por teorias ultrapassadas, mas devem orientar-se por pressupostos realistas. No mesmo sentido, enquanto o poder público pensar a segurança pública como uma equação que envolve apenas três variáveis, a saber, a lei penal, o braço armado do Estado e o criminoso, não haverá como se iniciarem mudanças necessárias. É preciso introduzir nessa discussão, argumenta, a mediação, a vítima, a comunidade, o desenvolvimento comunitário, entre outras variáveis sociopolíticas que interferem diretamente sobre o controle e a prevenção da criminalidade. (SILVA, 2004, p. 18).

Considerações Finais

A análise dos cenários evolutivos da Criminologia, vista como ciência, como disciplina acadêmica e como método de trabalho a serviço do direito, mostra uma transição gradual de abordagens, inicialmente bastante reducionistas, para uma abordagem mais ampla e integrada, que considera os diferentes aspectos biológicos, psicológicos e sociológicos do homem, em suas interações com o ambiente e com a comunidade em que está inserido.

As diferentes escolas de criminologia trouxeram contribuições sociais importantes, cada uma a seu tempo e de acordo com a região geopolítica em que se inseriram. Entretanto, nenhuma, isoladamente, foi capaz de responder a todos os problemas decorrentes da criminalidade e de suas complexidades. Merece destaque a contribuição da Criminologia Crítica, que pressupõe um sistema de justiça no qual os valores e as necessidades dos seres humanos são vistos como a melhor estratégia de enfrentamento das diversas formas de violência.

O debate sobre a violência não se esgota em temas como disponibilidade de armas, desemprego, tráfico de drogas, ou agressões sexuais. Conhecer os efeitos da presença dessas práticas é bastante útil. No entanto, é necessária a busca de medidas urgentes, capazes de transformar a cultura da sociedade, como solução permanente para a prevenção.

Ações educacionais, iniciadas na tenra infância, associadas a medidas inclusivas, poderiam fazer alguma diferença desejada quanto a essas questões de redução dos atos violentos. A frequente inclusão do tema nas agendas acadêmicas, políticas, institucionais e televisivas dá conta de que há uma sensibilização coletiva para a erradicação da violência.

Contraditoriamente, a cultura da violência, propagada pela mídia, especialmente a televisiva, que proporciona uma descomunal quantidade de informações sobre crimes, mortes, roubos, sequestros, fraudes, corrupção, impunidade e barbáries de todos os tipos, parece impregnar na sociedade sentimentos sinérgicos e controversos. Nas vítimas, parece imperar o medo. Nos agressores, a invencibilidade.

Assim, é necessário promover a ampliação e o estabelecimento de compromissos formais e efetivos, de parte dos governantes, do parlamento, do judiciário e, não menos importante, da própria mídia, com o objetivo de se eliminarem ou reduzir distorções sociais como a discriminação, a exclusão social, o abandono das populações mais carentes à sua própria sorte e aos meios populares de resolução dos seus conflitos e de satisfação das suas necessidades básicas.

As estatísticas e as políticas criminais analisadas nos outros 10 países mostram que o Brasil vem adotando medidas acertadas, sob o ponto de vista da legislação criminal. A lei brasileira, em certos aspectos, equipara-se às leis de países que estão na vanguarda da política criminal, como a Alemanha, a Nova Zelândia, a Austrália e a Dinamarca. O fato de haver, na nossa lei penal, diversas formas de punições alternativas, por um lado pode favorecer aquele indivíduo que tenha cometido crime mais leve, garantindo que o infrator, embora cumprindo pena, continue dispondo do seu bem maior: a liberdade. Isso evita a superpopulação do sistema carcerário e a exposição de mais uma pessoa, já posta à margem da sociedade, aos conhecidos males e vícios do sistema prisional brasileiro.

Entretanto, dado que, na nossa cultura, as penas possuem pouca ou nenhuma capacidade de reeducar o infrator, medidas alternativas, desprovidas de programas de reabilitação, podem apenas fortalecer nele o sentimento de impunidade e, ao contrário do que se esperaria, ser vistas como um preço baixo a se pagar diante das promessas de ganho com o crime.

Ainda quanto ao sistema prisional, ricas experiências como a das prisões abertas, na Noruega, ou as prisões da Nova Zelândia, que possuem em comum o claro e efetivo objetivo de reabilitar o detento para o retorno a sociedade, poderiam ser inspirações efetivas para o sistema brasileiro. Como mencionado, a disponibilidade de penas alternativas e a previsão legal de ambientes prisionais que existem apenas na lei, são insuficientes para solucionar os problemas brasileiros.

Não adianta apenas o fortalecimento do sistema penal e as crenças equivocadas de que isso será suficiente para a erradicação da violência. Não basta a articulação e a operacionalização do sistema punitivo, compreendendo a Polícia, o Ministério Público, o Judiciário e o Sistema Penitenciário.

Por fim, é necessária a conjunção das políticas criminais com políticas públicas capazes de resolver ou de minimizar os problemas sociais que ocasionam a violência, preferencialmente antes que os delitos ocorram.

Referências

- ANDRADE, V. R. P. de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: REVAN; ICC, 2014. (e-book Kindle).
- BELO, Warley. **Da aplicação da lei penal**. Joinville: Clube de Autores, 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Institui o Código Penal.
- DELMAS-MARTY, M. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri, SP: Manole, 2004.
- ESCOBAR, Fernanda M. Z. **Direito Penal: parte especial**. São Paulo: Barros e Fischer, 2011. Série Resumão Jurídico. (folheto).
- FDJP – Federal Department of Justice and Police. **The execution of sentences and measures in Switzerland**. 2010.
- ILANUD. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD, 2002.
- IPCR – Institute for Criminal Policy Research. **World Prison Brief**. Disponível em: <<http://www.priestudies.org/about-wpb>>. Acesso em: 01 out. 2016.
- KERCHOVE, Michel van de. **Le droit sans peines: aspects de la dépenalisation en Belgique et aux Etats-Unis**. Bruxelas (Bélgica): Facultés Universitaires Saint-Louis, 1987.
- LIMA, Renato S. de L.; PAULA, Liana de. (orgs.) **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.
- NEWMAN, G. R. (Editor). **Crime and punishment around the world**. (Volume 1 – Africa and the Middle East). Santa Barbara, Denver, Oxford: ABC-Clio, 2011a.
- NEWMAN, G. R. (Editor). **Crime and punishment around the world**. (Volume 2 – The Americas). Santa Barbara, Denver, Oxford: ABC-Clio, 2011b.
- NEWMAN, G. R. (Editor). **Crime and punishment around the world**. (Volume 3 – Asia and Pacific). Santa Barbara, Denver, Oxford: ABC-Clio, 2011c.
- NEWMAN, G. R. (Editor). **Crime and punishment around the world**. (Volume 4 – Europe). Santa Barbara, Denver, Oxford: ABC-Clio, 2011d.
- PAULA, Giovanni de. **Ciências criminais: livro didático**. Palhoça: UnisulVirtual, 2011. 157 p.: il. 28 cm.
- ROXIN, Claus. **Derecho penal: parte general – tomo I**. Madri (Espanha): Editorial Civitas, 1997.
- ROXIN, Claus. **Problemas fundamentais de direito penal**. 2. ed. Lisboa (Portugal): Vega, 1986.
- SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 340 p.
- SIEGEL, L. J. **Criminology: theories, patters, and typologies**. 10 ed. Belmont, CA, EUA: Wadsworth Cengage Learning. 2010.
- SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- SILVA, Jorge da. Direitos humanos vs. lei e ordem: desconstruindo paradigmas de políticas públicas no Rio de Janeiro. In: **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel56/JorgedaSilva.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2016.
- UNDP - UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2015: work for development**. Nova York, EUA: UNDP, 2015. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/site>>.
- UNDP, 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_1.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016.

O ESTADO, O CIDADÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA COMO UM DIREITO SOCIAL

Joel Irineu Lohn¹

Universidade do Sul de Santa Catarina

Resumo: O presente artigo analisa a evolução dos direitos sociais através de diferentes períodos históricos, em especial o direito à segurança pública, que, através dos tempos, vem sendo construído sob o frágil e pouco consistente interesse e participação do Estado organizado em seus aspectos sociopolíticos, gerando a negação desses direitos e o seu descumprimento legal e produzindo danos ao cidadão e ao ente público. Na compreensão e análise desta temática, trabalham-se os diferentes tratamentos e entendimentos dados à segurança pública e suas correlações com os demais direitos sociais insculpidos na carta magna brasileira. Apresenta como objetivo verificar a evolução e construção dos direitos sociais e humanos no Brasil, tendo como eixo central, o dever do estado e a responsabilidade do cidadão na segurança pública, frente ao direito de proteção do cidadão e, por extensão, de toda a sociedade. Este estudo foi realizado através de pesquisa bibliográfica, bases de dados e documentos gráficos e eletrônicos, a partir de análise interpretativa, caracterizando-se como uma pesquisa do tipo qualitativa. Como resultado verificou-se que o cidadão, ao vivenciar seus direitos e deveres constitucionais, participando ativamente na construção da segurança pública como um direito social disponível para todos, produz uma sociedade mais justa, organizada, mais humana e com mais qualidade de vida.

Introdução

Este artigo apresenta a evolução dos direitos sociais no correr de diferentes períodos históricos e, de forma especial, o direito à segurança pública como um direito social coletivo que, através dos tempos, vem sendo construído a partir de conflitos e concessões, sob o frágil e pouco consistente interesse e participação do Estado organizado.

A partir de uma visão sócio-histórica, demonstra-se o advento da revolução industrial no século XVIII como um processo de desenvolvimento jamais experimentado pela humanidade. Com ela, indústrias e máquinas trazem crescimento e desenvolvimento que se constroem a partir de injustiças sociais, como a exploração da mão de obra em massa, com salários muito baixos e jornadas de trabalho desumanas, sem garantias mínimas para o trabalhador.

A seguir, mostra-se que os direitos sociais se originam justamente dessas injustiças e do tratamento desumano a que eram submetidos os trabalhadores durante a revolução industrial. Aos poucos e de forma gradativa, começam a surgir nos documentos jurídicos os primeiros direitos sociais que orientam e regulam a vida humana em diferentes nações. Os mesmos são resultantes da relação apresentada acima, e como herança do trinômio *liberdade, igualdade e fraternidade*, caracterizando o início de uma grande caminhada para conter, limitar e circunscrever o poder político.

No momento seguinte, conforme o contexto, trabalha-se o Estado Brasileiro, demonstrando que os direitos sociais estiveram presentes em todas as constituições, com mais ou menos intensidade, dependendo do momento social, político e econômico. Destaca-se aqui a atual Carta Magna, que representa a retomada dos ideais democráticos e a concretização dos direitos fundamentais consagrados, gerando a consolidação do Estado Democrático de Direito.

¹ Bacharel em Direito; Pós-graduado em Metodologia de ensino superior; Mestre em educação, na área de educação e ciência. Na Universidade do Sul de Santa Catarina: Professor do Curso de Bacharelado em Direito; Professor do Curso de graduação em Tecnologia de Segurança Pública; Professor do Programa de pós-graduação em Gestão de empresas; Professor do Programa de pós-graduação em Segurança; Membro do CEP (Comitê de ética em pesquisa) da UNISUL; Membro do Centro de Estudos em Sociedade, Segurança e Cidadania; Membro do Grupo de Pesquisas Justiça e Sociedade - JUS-SOCIAL; Vice-coordenador do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública.

Em seguida, trabalham-se os aspectos históricos referentes à conquista de direitos pelo ser humano, através da apresentação da visão dos direitos humanos e sociais, sob suas cinco dimensões, com a evolução histórica dos direitos sociais no Brasil e uma análise específica sobre o direito social da segurança. Na sequência, busca-se demonstrar a segurança pública como um direito do cidadão, mas, ao mesmo tempo, responsabilidade de todos. Discute-se também a evolução desses direitos no Brasil e como estão relacionados à efetividade do poder público e de toda a sociedade.

Por último, apresenta-se participação do cidadão e os limites de atuação do Estado como sustentáculos primordiais dos direitos humanos e proteção do cidadão.

Os Direitos Fundamentais e Sociais

Os Direitos Sociais são conquistas dos movimentos sociais ao longo de vários séculos. Hoje, são reconhecidos no âmbito internacional, em documentos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. No Brasil, de forma efetiva, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que os consagrou como direitos fundamentais em seu artigo 6º (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015):

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).

Cesarino Junior (1970) expõe que a utilização da expressão “Direito Social” incide na arguição de que “todo o direito é naturalmente social, por isso que não pode haver direito senão em sociedade. *“Ubi societas, ibi jus.”* Ou seja, onde há sociedade há direito. Justifica a utilização desta afirmação, demonstrando que a mesma busca restabelecer o equilíbrio social, resolvendo a chamada questão social.

Na sequência do encaminhamento acima, Moraes (2007) afirma que os Direitos Sociais são direitos fundamentais do homem. São verdadeiras liberdades positivas, obrigatórias em um Estado Social de Direito. Os mesmos possuem a finalidade da melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, buscando a concretização da igualdade social. No caso do Brasil, são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo artigo primeiro, inciso IV, da Constituição Federal.

Como se verifica acima, os direitos fundamentais e sociais buscam atender às necessidades individuais do ser humano. Apresentam nítido caráter social, tanto que, ao não serem contempladas as necessidades de cada cidadão, os efeitos negativos recaem sobre toda a sociedade.

Leite (1972) traz a sua compreensão sobre esta questão, acrescentando que a proteção social se preocupa, acima de tudo, com os problemas sociais de cada cidadão e que, quando estes problemas não são solucionados, apresentam reflexos diretos sobre os demais cidadãos.

Na Constituição Federal brasileira (CF) de 1988, os direitos sociais estão presentes no capítulo II do título II, que é destinado aos direitos e garantias fundamentais. O artigo 6º da CF/88 apresenta como direitos sociais o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, e assistência aos desamparados.

Aspectos históricos

Thomas Hobbes teve sua obra “Leviatã” publicada na Inglaterra, originalmente, em 1651, no período em que esta deixa de ser uma monarquia e torna-se uma república governada por um militar, com a tomada do poder por Oliver Cromwell, em uma época de grande instabilidade política. Assim, imerso nessa realidade, Hobbes apresenta uma visão sobre o homem dentro de uma sociedade altamente instável e a maneira como ela se constrói e se organiza.

Em Hobbes (2006), tem-se que o homem no estado natural tem direito a tudo, e, uma vez que todas as coisas podem ser disputadas e conquistadas, surge uma constante luta de todos contra todos. Mas, os homens, através do instinto de proteção e defesa de seus próprios interesses, procuram acabar com a luta, formam sociedades, criando o que se chama de contrato social, onde transferem seu direito de exercer o poder a outro indivíduo, denominado de soberano. Assim, o Estado é criado como um meio de controlar sua natureza de luta. O Estado busca trazer segurança aos homens. Através do governo e do conjunto de leis, o Estado possui poder legítimo de coerção, principal ferramenta para fazer com que todos sigam as normas de convivência em sociedade.

Com o advento da revolução industrial no século XVIII, conforme Hobsbawm (2003), se inicia um processo de desenvolvimento jamais experimentado pela humanidade. Indústrias e máquinas trazem crescimento e desenvolvimento que se constroem a partir de injustiças sociais, como a exploração da mão de obra em massa, com salários muito baixos e jornadas de trabalho desumanas, sem um mínimo de garantias para o trabalhador. As condições de vida do trabalhador caracterizam-se como sendo as piores possíveis.

Conforme Nascimento (2003), verifica-se que, nesse período, praticamente, não havia leis trabalhistas e tampouco direitos sociais como educação, saúde e segurança. O trabalhador tinha condição análoga à de escravo. A diferença é que recebia salário pelo trabalho que entregava ao patrão. Os direitos sociais nesse modelo eram inexistentes. Os direitos sociais originam-se a partir dessas injustiças e do tratamento desumano a que eram submetidos os trabalhadores durante a revolução industrial.

Em Bonavides e Andrade (2008), encontra-se que as monarquias absolutistas se tornaram insustentáveis, e o absolutismo pré-1789 expirava para nunca mais erguer-se. É uma noção inicial de homem-cidadão, caminho definitivo para a criação de um sistema democrático de poder.

O Estado como resultado dessa relação, com governo, controlado por um conjunto de leis e constituição, surge como uma resposta às monarquias absolutistas. Este marco representa o início de uma grande caminhada, buscando conter, limitar e circunscrever o poder político.

Nesse mesmo contexto, Ferreira Filho (1978) afirma que, sob a influência da Declaração dos Direitos do Homem (1789), os iluministas da Revolução Francesa já haviam previsto as injustiças sociais resultantes dessa relação. Em consequência, trabalham a determinação dos direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que todos os membros do corpo social tenham em mente, permanentemente, seus direitos e seus deveres, e as reivindicações dos cidadãos, fundadas em princípios simples e incontestáveis, preservem a dignidade e a felicidade.

Dimensões dos direitos sociais

Os problemas sociais resultantes das relações de trabalho na revolução industrial tomam grandes proporções. A dignidade e a sobrevivência das massas de trabalhadores enfrentam sérios riscos. Como consequência, surgem os primeiros direitos sociais que se restringiam apenas à proteção de direitos dos trabalhadores. Weis (1999) apresenta que esses direitos surgem como resposta à desumana situação em que vivia a população pobre das cidades industrializadas da Europa Ocidental, como consequência do tratamento oferecido pelo capitalismo industrial.

Essa conquista inicial da dignidade e proteção dos trabalhadores, conforme Comparato (2007), apresenta-se como herança do trinômio liberdade, igualdade e fraternidade, difundido durante a revolução francesa. Os mesmos são considerados os pilares de sustentação do que se denomina direitos fundamentais sociais. Cada um destes pilares corresponde a uma dimensão dos direitos sociais fundamentais.

Em Bobbio (2004), verifica-se que os direitos do homem à democracia e à paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico. Sem direitos humanos reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos e produção de paz social.

Na tentativa da compreensão e implementação dos direitos do homem, democracia e paz, surge a construção para ser trabalhada de forma didática e genérica: as “dimensões dos direitos sociais”. Nessa linha de condução teórica, apresenta-se a seguinte sequência: - A primeira dimensão dos direitos sociais corresponde aos direitos civis e políticos. - A segunda dimensão corresponde aos direitos econômicos, sociais e culturais. - A terceira dimensão corresponde aos direitos que tratam da proteção de toda a humanidade e não exclusivamente de determinado indivíduo ou grupo. Como por exemplo, o direito ao desenvolvimento, o direito à paz e o direito ao meio ambiente equilibrado. - A quarta dimensão corresponde aos direitos referentes aos aspectos biológicos e científicos, pela defesa do patrimônio genético, pelo avanço tecnológico, pelo direito à democracia, à informação e ao pluralismo. - A quinta dimensão dos direitos sociais apresenta a paz como um direito que transcende aos demais.

A primeira dimensão dos direitos sociais traz as liberdades negativas clássicas, que enfatizam o princípio da liberdade e caracterizam os direitos civis e políticos. Referem-se aos direitos de primeira dimensão. Conforme Bobbio (2004), são os direitos que necessitam da não participação do Estado. Apresentam-se como uma resposta ao Estado absolutista que predominou no século XVIII. Representam o início da fase do constitucionalismo no mundo ocidental. Esses direitos surgem a partir das revoluções liberais (França e Estados Unidos da América), onde a burguesia crescente e investida de força buscava o respeito pelas liberdades individuais e limitação aos poderes do Estado. Esses direitos de primeira dimensão estendem-se a todos os seres humanos, que, como tal, necessitam da proteção do direito. São direitos de resistência que indicam uma separação entre Estado e sociedade. Para alcançar os mesmos, é necessário um afastamento do Estado. Por isso, são chamadas de liberdades negativas. Incluem-se nessa primeira dimensão o direito de participação política, liberdade de pensamento, propriedade privada, vida, culto religioso e outros.

A segunda dimensão dos direitos sociais corresponde aos direitos de titularidade positiva, necessita da presença e participação do Estado. Segundo Novelino (2009), são os direitos sociais, econômicos e culturais que dominam o século XX. Esses direitos se constituem em objeto de grande discussão doutrinária e aplicabilidade. Apresentam como características os direitos sociais, culturais, previdenciários, econômicos e coletivos baseados na igualdade e se apresentam como uma reação ao modelo liberal clássico. A Constituição Mexicana de 1917 e a Lei Fundamental de Weimar (Constituição Alemã de 1919) se constituíram como fonte de inspiração.

Em Bobbio (2004), verifica-se que o excesso de liberdade assegurado pelos direitos de primeira dimensão causou um grande desequilíbrio social que necessita de reparação. Para tanto, a presença do Estado, de forma positiva, é necessária para garantir a igualdade entre as pessoas. Bobbio ainda apresenta que só de modo genérico e retórico se pode afirmar que todos são iguais com relação aos direitos sociais fundamentais de segunda dimensão. Não se pode deixar de levar em conta as diferenças específicas, que são relevantes para distinguir um indivíduo de outro.

Esse reconhecimento pelo ente estatal e pela sociedade pode ser verificado na afirmação de Mendes:

O princípio da igualdade de fato ganha realce nessa segunda geração dos direitos fundamentais, a ser atendido por direitos a prestação e pelo reconhecimento de liberdades sociais – como a de sindicalização e o direito de greve. Os direitos de segunda geração são chamados de direitos sociais, não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados. (MENDES, 2012, p. 156).

Como se pode verificar acima, busca a igualdade material e social entre as pessoas e representam a passagem de um Estado Liberal para um Estado Social. Os direitos de segunda dimensão não negam, nem excluem os direitos de primeira dimensão. Os direitos de segunda dimensão se somam aos direitos de primeira dimensão.

A terceira dimensão dos direitos sociais traz os **direitos coletivos que, de forma ampla**, adquirem características consistentes nas últimas décadas do século XX, em decorrência das novas exigências sociais, de novos valores. Tratam de direitos que transcendem a esfera individual, portanto caracterizam-se como direitos coletivos em sentido amplo.

Dando sustentação ao apresentado acima, observamos o seguinte em relação aos direitos de terceira geração:

[...] tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. (BONAVIDES, 2006, p. 569).

São direitos transindividuais, que visam à proteção do ser humano como um todo. Complementando o descrito acima:

Por fim, modernamente, protege-se, constitucionalmente, como *direitos de terceira geração* os chamados *direitos de solidariedade e fraternidade*, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos [...]. (MORAES, 2006, p. 60).

Essa dimensão de direitos se consolida de forma ampla na última década do século XX e trata de direitos difusos. Devido às suas características, exige do Estado como poder constituído, um novo enfoque jurisdicional, objetivando atender as demandas inerentes aos mesmos.

Outros autores e juristas compreendem que existe uma quarta e uma quinta dimensão de direitos.

Bonavides (2006) considera a necessidade da existência dos direitos de quarta dimensão, representados pelo direito à democracia, direito à informação e ao pluralismo.

A quarta dimensão de direitos sociais, conforme Diniz (2001), se caracteriza pelo direito à democracia, à informação, ao pluralismo, pela pesquisa biológica e científica, pela defesa do patrimônio genético e pelo avanço tecnológico.

A **Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos**, da **UNESCO (1997)**, se constituiu em ponto de partida para esses direitos. Os mesmos podem ser facilmente identificados nos quatro primeiros artigos da Declaração:

Artigo 1 - O genoma humano constitui a base da unidade fundamental de todos os membros da família humana bem como de sua inerente dignidade e diversidade. Num sentido simbólico, é o patrimônio da humanidade. Artigo 2 - a) A todo indivíduo é devido respeito à sua dignidade e aos seus direitos, independentemente de suas características genéticas. b) Esta dignidade torna imperativa a não redução dos indivíduos às suas características genéticas e ao respeito à sua singularidade e diversidade. Artigo 3 - O genoma humano, evolutivo por natureza, é sujeito a mutações. Contém potencialidades expressadas de formas diversas conforme o ambiente natural e social de cada indivíduo, incluindo seu estado de saúde, condições de vida, nutrição e educação. Artigo 4 - O genoma humano em seu estado natural não deve ser objeto de transações financeiras.

São princípios valiosos, pois tratam da vida, desta forma aborda também questões de ética e moralidade através da bioética.

A quinta dimensão dos direitos sociais através da interpretação de Bonavides (2006) apresenta o direito à paz, que é incluído por outros autores como um direito de terceira dimensão. O mesmo autor interpreta a paz como um direito difuso e coletivo, essencial para assegurar a vida em coletividade, em todos os Estados nacionais. Assim, sugere que o direito à paz é um direito fundamental de quinta dimensão, por apresentar características que o diferenciam dos demais direitos até aqui apresentados.

Ainda em Bonavides (2006), o direito à paz é um direito fundamental, com características que o destacam dos demais direitos. Esse é mais do que um direito coletivo. A totalidade dos seres humanos, de todos os Estados nacionais, reivindica a paz. É um direito buscado por todas as nações. A paz como direito está em um "patamar superior", merecendo visibilidade superior aos demais direitos.

O autor (BONAVIDES, 2006) demonstra que o direito à paz surge inicialmente na **Declaração das Nações Unidas** e, posteriormente, foi abordado na **Declaração da Conferência de Teerã sobre os Direitos Humanos**, de 13 de maio de 1968, onde se reconheceu que a paz é uma aspiração universal da humanidade, e que, para a realização plena dos direitos humanos, as liberdades fundamentais são indispensáveis à paz e à justiça.

Mas, somente na **84ª Sessão Plenária da Assembleia da Organização das Nações Unidas**, de 14 de dezembro de 1978, consagrou-se de forma objetiva a paz como direito fundamental. A paz, como direito fundamental, merece ser destacada dos demais em razão de seu alcance e importância para todos os Estados nacionais.

Evolução da previsão constitucional dos direitos sociais no Brasil

No Brasil, os direitos sociais estiveram presentes em todas as constituições, em umas com mais intensidade e, em outras, com menos, merecendo destaque a atual Carta Magna, também chamada de Constituição Cidadã.

No Brasil, a nossa primeira constituição, a Constituição Política do Império do Brasil (1824), conforme Mukai (1989), trouxe em seu bojo os principais direitos sociais, pertinentes ao período histórico correspondente. Apresenta forte influência das ideias liberais que caracterizavam a época, seguiu os caminhos da declaração dos direitos do homem (ASSEMBLEIA NACIONAL DA FRANÇA - 1789). Caracterizou-se como uma constituição liberal, ao reconhecer a segurança individual, o direito à propriedade e a inviolabilidade dos direitos políticos e civis.

Alguns avanços ocorreram na Constituição de 1891: em seu artigo 72, havia uma declaração de direitos, com trinta e um incisos, que assegurava aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, a inviolabilidade de direitos em relação à liberdade, segurança individual e propriedade. Assegurava, ainda, que a prisão somente poderia ocorrer em flagrante delito ou determinação legal. E, também, o direito de ampla defesa aos acusados.

Na Constituição de 1934, no artigo 113, com seus 38 incisos, entre outros, constava a inviolabilidade do direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

Em 1937, tivemos uma Constituição "por decreto". O então presidente Getúlio Vargas, chefe do poder executivo, outorgou uma constituição moldada para fazer frente ao crescimento do que se chamava de comunismo. A União apropriou-se, praticamente, de todos os temas de relevância e importância, objetivando evitar o "perigo comunista" e garantir a governabilidade conforme os critérios considerados "corretos".

Assim, a competência para legislar sobre a ordem, o bem-estar, a tranquilidade, segurança pública, instrução e justiça, entre outros, passa a ser privativa da União.

A partir de Galdino (2006), verifica-se que, sobre os direitos e garantias individuais, os artigos 122 e 123 representaram um grande retrocesso, como a pena de morte para questões que atentassem contra a unidade, a soberania da nação; para a ordem política ou social; para subversão por meios violentos da ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado e estabelecimento da ditadura de uma classe social; para insurreição armada contra os Poderes do Estado, assim considerada, ainda que as armas se encontrem em depósito; para prática de atos destinados a provocar a guerra civil, se esta sobrevém em virtude

deles; para ação contra a segurança do Estado, praticando devastação, saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror; contra a vida, a incolumidade ou a liberdade do Presidente da República; para prática de homicídio cometido por motivo fútil ou com extremos de perversidade. Era o Estado buscando garantias contra um possível crescimento do “comunismo”.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, gerada no seio da democracia, foi promulgada por uma Assembleia Constituinte e com vários avanços em relação aos direitos e garantias individuais e coletivas. Conforme pode-se verificar nos 38 incisos do artigo 141, assegurou a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade. A pena de morte da Constituição anterior foi extinta. Também ficaram assegurados os direitos trabalhistas e o direito de greve no artigo 158.

Em 1964, o Brasil sofre um golpe militar e, em 1967, os militares no poder fazem valer uma nova Constituição. Pode-se afirmar que a mesma foi elaborada por juristas de confiança do governo. Na prática, a mesma foi outorgada.

Em relação aos direitos e garantias individuais e coletivas, conforme o artigo 150, sofreu graves retrocessos: - suprimiu a liberdade de publicação de livros e periódicos, proibindo os que fossem considerados, conforme juízo do governo, como de propaganda de subversão da ordem; - restringiu o direito de reunião, concedendo à polícia o poder de designar o local para ser realizada; - estabeleceu o foro militar para os civis, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes que atentassem contra a segurança nacional ou as instituições militares; - criou a pena de suspensão dos direitos políticos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal para aquele que abusasse dos direitos políticos ou dos direitos de manifestação do pensamento, exercício de trabalho ou profissão, reunião e associação, com a finalidade de atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção; - reduziu para 12 anos a idade mínima de permissão do trabalho; suprimiu a estabilidade no trabalho com a criação do fundo de garantia por tempo de serviço; - introduziu severas restrições ao direito de greve.

Na atual Constituição brasileira (Constituição Federal de 1988), verifica-se a diferenciação entre os direitos sociais e os direitos de defesa. Os direitos sociais consistem numa prestação positiva de natureza material ou fática em benefício do indivíduo, para garantir-lhe o mínimo existencial. Os direitos de defesa têm por finalidade proteger o indivíduo contra as investidas abusivas dos órgãos estatais, não permitindo sua violação.

A Carta Magna de 1988, em seu título V, o qual trata da defesa do Estado e das Instituições Democráticas, reservou o capítulo III para tratar exclusivamente da Segurança Pública.

A partir do texto legal, verifica-se de maneira clara que a abordagem recai unicamente sobre o exercício do poder de polícia dos órgãos descritos, ou seja, limita-se a descrever a atuação e organização policial de cada esfera administrativa. Deixa a desejar, por não incluir expressamente aspectos subjetivos concernentes a essa atuação: promoção da paz social, satisfação dos interesses da coletividade, respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e a compreensão da própria polícia como instituição prestadora de serviço público.

A atual Carta Magna recebe o codinome de “constituição cidadã”, pois o cidadão é investido como possuidor de direitos e deveres. É beneficiário da proteção legal do Estado, mas também é responsável pelo correto funcionamento do ordenamento jurídico pátrio, em todas as situações que, conforme previsão legal, lhe sejam atribuídas para o pleno exercício de sua cidadania.

O direito social da segurança

O Direito Social da Segurança está previsto no texto constitucional brasileiro, conforme pode ser verificado de forma específica nos artigos quinto e sexto, a seguir:

O Art. 5º afirma que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade [...]. (BRASIL, 1988).

No Art. 6º, encontramos o seguinte texto:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (id ibid).

Nos dispositivos constitucionais, verifica-se o exercício da segurança pública atribuído a diversos órgãos, com expressa repartição de competências entre os entes, União, Estado e Municípios. No entanto, embora exista a previsão legal constitucional, as estruturas construídas pelo Estado em suas diversas esferas (federal, estadual e municipal) não conseguem proporcionar ao cidadão o que está previsto em lei.

Conforme Sulocki (2007), a Segurança do cidadão envolve, praticamente, todos os aspectos da vida em comunidade e se constitui como um fator de contribuição ao desenvolvimento social. No entanto, a mesma necessita ser orientada, obrigatoriamente, pelos princípios constitucionais.

No entanto, a inabilidade do Estado no gerenciamento, questões de caráter social até a corrupção nas suas diversas formas, se apresentam como fatores que dificultam ou impedem a efetiva aplicação do texto constitucional.

Responsabilidade do estado na segurança pública frente ao direito de proteção do cidadão

A segurança pública, conforme previsão legal no Art. 144 da Constituição Brasileira é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. É de fundamental importância na formação do Estado, sendo uma de suas causas originárias, justificando e dando sentido a sua existência.

A segurança pública apresenta-se como um direito social que visa a proteção do cidadão em razão de sua fragilidade, limitação e também de suas necessidades enquanto pessoa, enquanto grupo e em relação aos seus bens. Constitui-se, de forma mais ampla, em um direito fundamental do cidadão, base das condições universais para o natural desenvolvimento da personalidade humana e para a conservação e o aperfeiçoamento da vida social.

Conforme o Ministério da Justiça (2016), a promoção da segurança pública é uma atividade exclusiva do Estado e integrante da função administrativa estatal, subordinada ao Poder Político.

Existe como uma necessidade de tutela do Direito, da manutenção da ordem pública e da proteção dos cidadãos, na proteção física e de seus bens. A mesma, em tese, deve assegurar um estado sem delitos, de afastamento de perigo e perturbações, promovendo e atuando a partir de seus agentes, com ações de prevenção e repressão, caracterizadas por uma constante vigilância.

A segurança pública como um direito do cidadão

Através do Estado, a segurança pública possuiu um conjunto de normas para sua organização, disciplina e exercício de poder, destinadas à paz social. É uma macroestrutura de regulamentação jurídico-legal de dominação e legitimação através do direito.

A Carta Magna do Brasil apresenta a segurança pública, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. É resultante da harmonia e complementaridade das funções das organizações políticas compostas pela União, Estados e Municípios.

Em Varanda (2013), encontramos que se constitui em dever do Estado o fornecimento de serviço de segurança pública para a manutenção da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Bem como, se inclui aqui o contexto referente à segurança pública e aos correspondentes direitos individuais do cidadão e de toda a coletividade.

Esses direitos sociais ainda estão assegurados através da Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San Jose, em vigor no Brasil por força do Decreto Legislativo 27 e Decreto 678, de 1992.

O direito à segurança pública tem característica de direitos humanos, pelos valores que protege e resguarda para uma qualidade de vida comunitária tranquila e pacífica. Consiste em um regime permanente de proteção do cidadão em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna e a proteção do cidadão, objetivando uma convivência pacífica entre os cidadãos e buscando harmonia social.

A participação do cidadão e a responsabilidade do estado

A segurança pública traz consigo um conjunto de garantias e responsabilidades a serem exigidas do Estado para a tutela de direitos fundamentais dos cidadãos: como a integridade física ou incolumidade do patrimônio.

Nesse sentido, Stoco (2007) apresenta que, de forma geral, a responsabilidade é uma consequência, e não uma obrigação original. Ademais, orienta que toda vez que alguém sofre um detrimento qualquer, que for ofendido física ou moralmente, que tiver seus direitos desrespeitados, buscará através da responsabilização civil o ressarcimento do que lhe foi subtraído ou negado. Portanto, a responsabilidade civil constitui-se na retratação de um conflito.

O cidadão imbuído de direitos também é responsável, talvez o principal responsável, como garantidor das responsabilidades apresentadas acima, e que, segundo Cavalieri Filho (2003, p. 67), se constituem em “[...] uma espécie de estuário onde desaguard todos os rios do Direito: público e privado, material e processual; é uma abóboda que enfeixa todas as áreas jurídicas, uma vez que tudo acaba em responsabilidade.”

O cidadão imbuído de propósitos, que busca uma sociedade justa e que respeita os interesses de todos e de cada um, deve viver segundo o princípio *“honestae vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere”* ou seja: viver honestamente, não lesar a outrem e dar a cada um o que é seu.

Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana. (STOCO, 2007, p. 114).

Como se verifica acima, o meio social reflete as relações dos cidadãos entre si e a noção de justiça que se impõe a todos. Pois todos são responsáveis por seus atos.

A segurança pública denota um conjunto de direitos básicos que devem ser assegurados pelo Estado. Assim, o mesmo, por meio da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais, é responsável e também o garantidor da ordem e da segurança dentro dos espaços públicos, fazendo uso, para tanto, de mecanismos dos controles das forças policiais sempre com o objetivo de proteger a população.

Conforme o Ministério da Justiça (2016), segurança pública é uma prática de cidadania, atividade estendida a todos os segmentos sociais, consistindo em uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o intuito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

A segurança pública brasileira é responsabilidade do somatório das seguranças disponibilizadas nos Estados da Federação, no Distrito Federal, nos Municípios, nas comunidades e nas casas dos indivíduos. Dessa forma, segurança pública não mais se relaciona somente às forças policiais, mas também à sociedade, garantindo, combatendo ou defendendo interesses nacionais em todo o território brasileiro.

Em Sulocki (2008), verifica-se não haver dúvida de que a segurança pública como responsabilidade do Estado e do cidadão, constitui um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento das sociedades modernas.

Uma nação que usufrui de altos níveis de paz e tranquilidade gera condições favoráveis para investimentos econômicos, desenvolvimento social, político e cultural de seus cidadãos. Portanto, as iniciativas a serem adotadas para melhorar as condições de segurança pública devem levar em conta a integralidade e complexidade desse fenômeno.

Considerações Finais

No Brasil, a Primeira Constituição (1824) já contempla as ideias liberais que caracterizavam os caminhos da declaração dos direitos do homem (ASSEMBLEIA NACIONAL DA FRANÇA, 1789), reconhecendo o direito à propriedade, a inviolabilidade dos direitos políticos e civis, e a segurança individual. Mas muitos foram os avanços e retrocessos nas diferentes cartas magnas brasileiras, até a promulgação da “Constituição Cidadã” (1988), com o vigente Estado Democrático de Direito.

A consolidação do atual Estado Democrático de Direito brasileiro é consequência de diversos conflitos e transformações sociais, políticas e econômicas em cada tempo histórico.

Novas necessidades jurídicas e de construção de cidadania geraram novos direitos e modificaram outros já existentes. Nesse contexto, a segurança pública como um direito social disponível para todos é resultado de concessões dos governos e conquistas dos cidadãos, constituindo-se no resultado do ir e vir através dos tempos.

A Constituição Federal Brasileira vigente (1988) determina no artigo 144 que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todo cidadão e deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Portanto, trata-se de um direito constitucional, instituído como direito e garantia fundamental, assegurado aos cidadãos. Mas faz-se também necessário considerar que essa garantia fundamental, concedida ou conquistada por todos, gera a responsabilidade do Estado de propiciar esse direito social coletivo, conforme as necessidades da sociedade, dentro de limites da possibilidade estatal. Do mesmo modo, de acordo com o preceito legal, o cidadão não pode se eximir de sua responsabilidade, pois a segurança pública é, também, responsabilidade de todos. Assim, em sentido amplo, nenhum cidadão pode ficar alheio ao fato de que este direito coletivo é um direito social a ser construído por todos. Afinal, ser cidadão é vivenciar os direitos e deveres constitucionais, participando ativamente em sua construção e efetivação, para que sejam exercidos na plenitude.

Todo cidadão se relaciona com a segurança pública em maior ou menor grau, de forma positiva ou negativa. Os valores e costumes existentes em uma família são o resultado dos valores e costumes de cada um de seus membros. No meio social, a família replica em maior ou menor grau esses valores e costumes. Se os mesmos corresponderem aos princípios éticos e legais da sociedade, a família estará contribuindo para a construção desse direito social coletivo. Desta forma, pode-se então concluir que a responsabilidade de cada cidadão é fator de extrema importância na efetivação desse direito extremamente necessário no estado democrático de direito.

Portanto, este é um direito social coletivo que não é unicamente responsabilidade do Estado, mas é, também, responsabilidade de cada cidadão, que deve vivenciar o respeito às leis, zelar pelo patrimônio público e pelo bem de cada um individualmente. Assim, para a sua existência efetiva, faz-se necessária a harmonia e a interação social entre os agentes e a sociedade.

Desta forma, cabe ao Estado o papel de garantir o pleno funcionamento das instituições, criando e utilizando ações legais direcionadas ao controle e realização social, pois, para a consolidação de uma segurança pública como direito social coletivo e disponível, impõe-se um conjunto de direitos básicos que devem ser assegurados pelo Estado. Assim, por meio da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais, apresenta-se o Estado como responsável e também o garantidor da ordem e da segurança dentro dos espaços públicos, fazendo uso, para tanto, de mecanismos dos controles das forças policiais, sempre com o objetivo de proteger a população.

Por último, há ainda que se considerar este direito social coletivo – conforme a legislação brasileira –, como responsabilidade do somatório das seguranças disponibilizadas nos Estados da Federação, no Distrito Federal, nos Municípios, nas comunidades e residências de cada cidadão. Assim, a construção, a evolução e a garantia dos direitos sociais e humanos no Brasil, tão necessários para a vida em sociedade, pedem a participação de cada cidadão, como elemento ativo desse processo contínuo, através de entidades de classe, órgãos comunitários, partidos políticos e, enfim, de toda forma organizada possível.

Concluindo, pode-se afirmar que a segurança pública em um Estado democrático de direito não somente é responsabilidade do Estado e seus agentes, mas que toda a sociedade é também responsável e necessita através de cada cidadão e entidades organizadas, garantir e defender a segurança pública como um direito social disponível.

Referências

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. de. **História constitucional do Brasil**. 9. ed. Imprensa: Brasília, OAB, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. Código civil brasileiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição política do império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CESARINO CESARINO JR JUNIOR, A. F. **Direito social brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1970. v. 1.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

- DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel G. et. al. **Liberdades públicas**. São Paulo: Saraiva, 1978.
- GALDINO, Elza. **Estado sem Deus: a obrigação da laicidade na constituição**. São Paulo: Del Rey, 2006.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- HOBBSAWM, Eric John Ernest. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- LEITELEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. Imprensa: São Paulo: LTR 1972.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Conceitos básicos em segurança pública: segurança pública on-line**. Disponível em: <www.mj.gov.br/senasp/Institucional/inst_conceitos.htm>. Acesso em: 11 mai. 2016.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MUKAI, Toshio. **Administração pública na constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- NASCIMENTO, Grasielle Augusta Ferreira. **Direito das minorias: proteção e discriminação no trabalho**. Campinas: Alínea, 2004.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.
- STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- UNESCO. **Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122990por.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- VARANDA, Amalia Letícia Widholzer. **O Dano Moral e a Responsabilidade Civil do Estado nas Políticas de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/AmaliaLeticiaWidholzerVaranda.pdf> Acesso em: 11 mai. 2016.
- WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

PROPOSTA DE UM MODELO DE GESTÃO PARA A PREVENÇÃO AO CRIME BASEADA NO AMBIENTE

Jorge Eduardo Tasca

Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina

Leonardo Ensslin

Universidade do Sul de Santa Catarina

Sandra Rolim Ensslin

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo: Desde a incorporação dos princípios da Teoria da Administração, no início do século XX, passando por áreas tão diversas quanto a medicina, psicologia, geografia, estatística, urbanismo, arquitetura, dentre outras, os pesquisadores e gestores de prevenção ao crime vêm-se valendo dos conhecimentos produzidos nos mais diferentes ramos da ciência para aperfeiçoar e inovar os seus métodos e formas de intervenção. Neste sentido, a presente pesquisa incorpora na prevenção ao crime, baseada no ambiente (físico e humano) e repercussão, também, sobre as vítimas e agressores, os pressupostos de mais uma área do conhecimento, a avaliação de desempenho, como um instrumento de apoio à decisão. Esta associação culminou com a proposta de modelo de gestão para a prevenção ao crime baseada no ambiente, desenvolvido por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C), em um estudo de caso na Polícia Militar de Santa Catarina.

Introdução

Nas décadas de 1960 e 1970, em especial nos Estados Unidos da América, foram desenvolvidas inúmeras pesquisas que demonstraram a limitação das técnicas e estratégias associadas ao modelo profissional e empregadas pela polícia com a finalidade de controlar o crime e a violência. (GOLDSTEIN, 1990).

Em face dessas “descobertas”, a partir da década de 1960, surgiram novas estratégias tendentes a complementar as lacunas do modelo profissional de policiamento, agregando um espectro de atividades mais voltado à prevenção do crime. (MARCINEIRO, 2009). Tem-se o início de um movimento voltado à resolução dos problemas de segurança pública em parceria com a comunidade. (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Estas novas estratégias passaram a compreender a violência urbana como um “fenômeno de abordagem multifacetada, intersetorial e interdisciplinar”. (VIAL et al., 2010, p. 289).

Dentre as mais diversas estratégias de prevenção ao crime concebidas neste período, consolidam-se aquelas preocupadas com o ambiente, agora entendido como uma das dimensões do crime, ao lado do agressor e da vítima/alvo. (BRANTINGHAM; BRANGTINGHAM, 1991; FELSON; CLARKE, 1998).

Emergem, portanto, estratégias de prevenção ao crime baseadas no ambiente, com seu espectro de atuação direcionado para o local onde o crime acontece, tentando compreender a estrutura de oportunidade gerada pelos aspectos espaciais do alvo e de sua localização. (COZENS; HILLIER; PRESCOTT, 2002).

Destacam-se, nesta perspectiva, o trabalho de Jacobs (1961) acerca da influência do ambiente sobre a prática delituosa, seguido pela concepção da teoria do espaço defensável por Newman (1972), da estratégia de prevenção baseada no ambiente – denominada *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) proposta por Jeffery (1969) e da formulação da teoria das janelas quebradas por Wilson e Kelling (1982).

Bastante centradas na dimensão física do ambiente, estas teorias e estratégias de prevenção acabaram alvo de inúmeras críticas, razão pela qual, ao longo dos anos, incorporaram entre suas preocupações aspectos de natureza social, com relevo para os conceitos de capital social e cidadania ativa. (COZENS; SAVILLE; HILLIER, 2005).

Quanto à adoção destas estratégias pelas organizações policiais, nas últimas duas décadas as principais forças de segurança do mundo, localizadas, em especial, na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, têm incorporado ao seu portfólio de serviços, atividades associadas às estratégias de prevenção ao crime com base no ambiente. (ROLIM, 2009).

É certo que a atenção ao ambiente (físico e humano), com repercussão também sobre as vítimas/alvos e agressores – já que não é possível abordar estas dimensões de forma isolada – vem sendo inserida no rol de preocupações dos gestores públicos brasileiros, no sentido de ampliar o conjunto das ações de prevenção, tornando-as mais abrangentes e adequadas à complexidade da segurança pública, mesmo que este movimento ainda seja lento. (MARCINEIRO, 2009).

Percebe-se, claramente, nesta breve contextualização, que as estratégias de atuação policial, de uma forma geral e, especificamente, em sua vertente voltada ao ambiente, são influenciadas pelos conhecimentos produzidos nos mais diferentes ramos da ciência.

Desde a incorporação dos princípios da Teoria da Administração no início do século XX, passando por áreas tão diversas quanto a medicina, psicologia, geografia, estatística, urbanismo, arquitetura, dentre outras (ARKE; ECK, 2003; BONDARUK, 2007; PEAK; GLENSOR, 2008), os pesquisadores e gestores de prevenção ao crime vêm-se valendo deste viés multidisciplinar para aperfeiçoar e inovar os seus métodos e formas de intervenção.

E é neste contexto que o tema da presente pesquisa se insere, ao propor, na prevenção ao crime baseada no ambiente, a incorporação dos pressupostos de mais uma área do conhecimento: a avaliação de desempenho como um instrumento de apoio à decisão.

Desde o final do século XIX e ao longo do século XX, pesquisadores e gestores elevaram a avaliação de desempenho, da condição de um instrumento cujo propósito central era apenas o controle da organização, por meio de indicadores genéricos (NEELY; GREGORY; PLATTS, 2005), para um estágio em que se destina a construir conhecimento nos gestores, direcionando e motivando os esforços organizacionais para o alcance de objetivos integrados e adequados aos valores e preferências de quem dirige a organização. (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2011).

Neste estágio, a avaliação de desempenho passa a ser entendida como um instrumento de apoio à decisão, em que há necessidade de expandir o entendimento do decisor acerca de seu contexto decisório (contexto físico e atores) e das consequências de suas decisões em cada um de seus objetivos estratégicos, táticos e operacionais, individual e globalmente, contemplando a geração de ações de aperfeiçoamento em um processo contínuo de gestão. (ENSSLIN et al., 2010).

Ao se lançar um olhar sobre as duas dimensões abordadas neste estudo, resta evidente que a prevenção ao crime baseada no ambiente está inserida em um contexto complexo, conflituoso e incerto, e tem seu foco em gerar melhores resultados na proteção das pessoas, razão pela qual, segundo Ensslin et al. (2010), demanda a incorporação da avaliação de desempenho, pelo viés do apoio à decisão, como a área de conhecimento capaz de ofertar um processo de gestão que contribua para este fim.

Desta feita, revelou-se a questão de pesquisa que motivou o presente trabalho: *Como construir um modelo de gestão para a prevenção ao crime baseada no ambiente, calcado na avaliação de desempenho, como um instrumento de apoio à decisão?*

Para responder a esta questão, a pesquisa desenvolvida teve como objetivo construir um modelo de gestão por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista – MCDA-C, para apoiar a gestão da prevenção ao crime baseada no ambiente.

Metodologia da pesquisa

Considerando o objetivo desta pesquisa, a opção metodológica recaiu sobre um trabalho prático (GIL, 1991), com a consecução de um estudo de caso (SOUZA; VOSS, 2001; PEDROSA; NÄSLUND; JASMAND, 2012) na 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar de Santa Catarina, com atuação na área central do município de Florianópolis, em Santa Catarina, empregado para testar e evidenciar a proposta do modelo de gestão para a prevenção ao crime baseada no ambiente.

Para o desenvolvimento do estudo de caso foi empregado como instrumento de intervenção neste trabalho a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).

Foram Skinner (1986), Roy (1990; 1993; 1994; 1996), Landry (1995), Bana e Costa (1993) e Keeney (1996) os pesquisadores que consolidaram a ciência do apoio à decisão, voltada a construir conhecimento no decisor sobre as consequências de suas escolhas em seus objetivos, dentro de um determinado contexto.

O paradigma construtivista concebe a decisão não como um momento, pressuposto da “tomada de decisão”, mas sim, um processo, muitas vezes longo, conflituoso, caótico e, incerto. (ENSSLIN et al., 2010). Ou seja, a decisão não pode ser apartada do processo decisório e dos atores envolvidos, pois é nele que se constrói, no decisor, o conhecimento necessário, em um contexto específico, sobre as consequências das alternativas em seus valores e preferências, e não em valores e preferência genéricas. Assim, o decisor selecionará o caminho que seja mais adequado às suas necessidades e aos seus interesses, contemplando a interação com o ambiente e as pessoas nele inseridas. No paradigma construtivista não há “solução ótima”. (KEENEY, 1996; ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001; ENSSLIN; LONGARAY; MACKNESS, 2005; LONGARAY; ENSSLIN; MACKNESS, 2005; TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2013).

Na MCDA-C, este processo de construção de conhecimento no decisor é desenvolvido em três fases: (i) Fase de estruturação; (ii) Fase de avaliação; e, (iii) Fase de recomendações.

Na próxima seção, cada uma destas fases da MCDA-C será apresentada de forma detalhada durante o relato do estudo de caso desenvolvido.

Proposta de um modelo de gestão para prevenção ao crime baseada no ambiente

Esta seção se destina a apresentar a proposta de um modelo de gestão para a prevenção ao crime baseada no ambiente, alicerçado na avaliação de desempenho, como um instrumento de apoio à decisão.

A primeira fase da MCDA-C, a fase de estruturação, foi desenvolvida em três etapas, Contextualização; Árvore de pontos de vista; e, Construção dos descritores.

A construção do modelo de avaliação principiou pela contextualização da situação que está deixando insatisfeita uma determinada pessoa ou um determinado grupo de pessoas.

E esta contextualização tem como ponto de partida a definição de quem são os atores envolvidos com a problemática em questão. (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001).

No estudo de caso desenvolvido, foram identificados os seguintes atores:

- (i) Decisor: Capitão PM Thiago Augusto Vieira, Comandante da 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar;
- (ii) Facilitadores: Autores da pesquisa; e,
- (iii) Agidos: Policiais Militares da 1ª/4º BPM, Sociedade e responsáveis por organismos governamentais e não governamentais com atuação na área de abrangência da 1ª/4º BPM.

Seguiu-se à definição dos atores, a descrição macro do ambiente onde está inserido o problema: *A Polícia Militar de Santa Catarina tem como atribuição o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Na região central de Florianópolis, o planejamento e a execução destas ações estão sob a responsabilidade da 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar (1ª/4ª BPM). Para ampliar o espectro das ações de preservação da ordem pública para além das intervenções reativas sobre os infratores, o Comandante da 1ª/4ª BPM pretende incorporar em seu portfólio de estratégias de atuação a prevenção ao crime baseada no ambiente (físico e humano).*

Com base neste conhecimento inicial, avançou-se para a definição de um rótulo para o problema, um título definido empaticamente com o decisor, contendo, preferencialmente, não mais que doze palavras, e que sintetize a insatisfação do decisor, e, em especial, o que ele deseja fazer em relação a esta situação. No presente trabalho, o rótulo ficou assim estabelecido: *A construção de um modelo de avaliação para apoiar a gestão da prevenção ao crime baseada no ambiente.*

Na sequência, juntamente com o decisor, foi construído o sumário, detalhando um pouco mais a compreensão que possuía acerca do problema, sua importância e os resultados esperados em relação ao trabalho que será desenvolvido.

O sumário construído neste estudo de caso segue apresentado abaixo:

- (i) O problema – A Polícia Militar tem como responsabilidade constitucional a preservação da ordem pública. E o exercício efetivo desta atribuição, contemplando resultados de curto, médio e longo prazo, pressupõe a atuação sobre as três dimensões do crime (infrator, vítima e ambiente). Mesmo sabendo da importância desta demanda, o comandante da 1ª/4ª BPM (decisor) tem tido dificuldade para atuar sobre as oportunidades para o crime geradas pelo AMBIENTE (físico e humano) do local onde atua e suas interações com as outras duas dimensões criminais (Infrator e Vítima). Isto porque lhe falta um conhecimento estruturado sobre quais condições físicas e humanas do ambiente impactam na segurança pública das comunidades em que atua; e, o poder para intervir, diretamente, sobre grande parte destes fatores, cuja responsabilidade está distribuída entre diversas instâncias formais e informais.
- (ii) Justificativa – Os problemas de segurança pública não encontram sua origem em uma única causa. A análise apurada de cada problema de segurança pública, em cada contexto, é que permitirá identificar suas causas – relacionadas, em parte, às oportunidades geradas pelas condições do ambiente (físico e humano) – a partir das quais será possível desvelar as instâncias formais e informais que têm responsabilidade de atuação sobre cada causa específica e, assim, instá-las a agir.
- (iii) Objetivo do trabalho – Desenvolver o entendimento do comandante da 1ª/4ª BPM acerca de quais condições ambientais exercem ou podem exercer impacto na segurança pública da área sob sua responsabilidade, por meio da construção de um modelo que permita avaliar esses fatores e, assim, fornecer subsídios para apoiar a gestão das instâncias formais e informais neste contexto (resultados de médio e longo prazo) e direcionar as estratégias de intervenção policial às áreas mais críticas (resultados de curto prazo).
- (iv) Proposição de solução – Com a participação do decisor, construir um modelo de avaliação que identifique, organize, mensure e integre os aspectos ambientais (físicos e humanos) com real ou potencial impacto na segurança das comunidades de sua área de atuação, por ele julgados relevantes, permitindo, assim, que se estabeleça um processo de gestão (monitoramento e aperfeiçoamento contínuo) da prevenção ao crime baseada no ambiente.

- (v) Produto final do trabalho – Um instrumento de gestão que explicita, segundo a percepção do decisor, os aspectos ambientais (físicos e humanos) – representados por critérios no modelo de gestão – com real ou potencial impacto na segurança da comunidade, e que permita ao decisor visualizar a situação atual (status quo) em cada um desses critérios de avaliação e sua aderência com a realidade criminal local, para, assim, de forma fundamentada: a) mobilizar e assessorar as instâncias formais e informais com responsabilidade de atuação neste contexto (resultados de médio e longo prazo); e, b) direcionar as estratégias de intervenção policial às áreas mais críticas (resultados de curto prazo).

Com a definição dos atores, a descrição do ambiente, a construção do rótulo e do sumário foi concluída à primeira etapa da fase de estruturação da MCDA-C destinada à contextualização do problema.

Construído um entendimento inicial que deixou claro para quem e para que se destina o modelo de avaliação, buscou-se identificar, a partir daquele momento, as preocupações (pontos de vista) do decisor em relação a sua insatisfação, e organizar este conhecimento. (VEGINI et al., 2012).

Este processo estruturado de evolução do conhecimento principiou pela identificação dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs). Os EPAs são as primeiras preocupações que afloram do decisor quando instado a falar sobre a sua problemática. (BANA e COSTA et al., 1999). Neste trabalho, foram elicitados pelo decisor 161 (cento e sessenta e um) elementos primários de avaliação, dos quais 09 (nove) seguem apresentados no Quadro 1.

O próximo passo na elaboração da árvore de pontos de vista consistiu em transformar os EPAs em conceitos, com a finalidade de expandir o entendimento do decisor acerca da preocupação contida no EPA.

Quadro 1 – Exemplos de Elementos Primários de Avaliação identificados no Estudo de Caso

1. Vigilância natural	2. Controle social informal	3. Reforço territorial
4. Apropriação dos espaços públicos	5. Utilização de espaços públicos	6. Sentimento de propriedade
7. Duração do uso dos espaços públicos	8. Apropriação física	9. Apropriação social

Fonte: Autores, 2017.

Como destacam Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), todo conceito é formado por um polo positivo – desempenho pretendido – e por um polo oposto – consequência que o decisor deseja evitar e que justifica o alcance do objetivo existente no polo positivo –, separados, quando escritos, pelo sinal de reticências (...), que significa, quando lido, “ao invés de”.

No Quadro 2, destacam-se os conceitos construídos para os três primeiros elementos primários de avaliação.

Em continuidade, o conhecimento que estava disposto de forma divergente passou a ser organizado em áreas de preocupação.

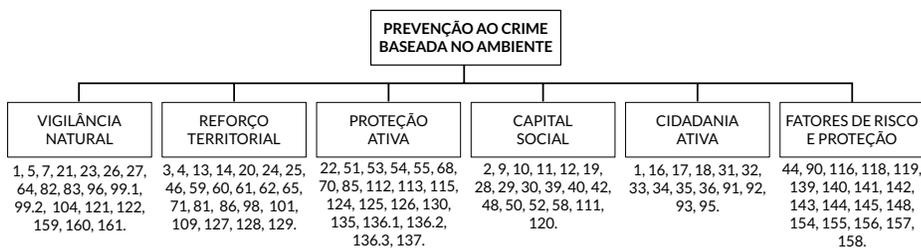
Quadro 2 – Exemplos de conceitos construídos no Estudo de Caso

EPA	CONCEITO
1. Vigilância natural	1. Ter um ambiente que promova a vigilância natural ou informal aos moradores e policiais... Ter um ambiente que transmita a sensação de que ninguém está observando e que o risco de ser identificado por um ato de violência ou incivildade é baixo.
2. Controle social informal	2.1 Ter uma comunidade que exerça o controle social informal... Ter os problemas de sua comunidade tornando-se repetitivos pela incapacidade de intervenção sobre eles. 2.2. Ter uma comunidade que exerça o controle social informal... Ter uma comunidade que transmita a sensação de que naquele local “tudo pode”.
3. Reforço territorial	3. Exercer o princípio da territorialidade, caracterizado pelo “senso de propriedade” e pelo sentimento de apropriação do bairro por seus moradores... Ter os sinais de abandono e degradação do bairro, afastando as pessoas de bem das ruas e dando, assim, uma permissão tácita para que infratores se apossam dele e o utilizem para expandir seu território delituoso.

Fonte: Autores, 2017.

Por meio da leitura dos conceitos, o decisor, com o apoio do facilitador, agrupou os conceitos afins em áreas de preocupação, rotulando-as com uma expressão que sintetizasse o objetivo (Ponto de Vista fundamental – PVF) que une aqueles conceitos, dispondo-os em uma estrutura arborescente (árvore de pontos de vista), como destacado, para o presente Estudo de Caso, na Figura 1.

Figura 1 – Árvore de pontos de vista¹ construída no Estudo de Caso



Fonte: Autores, 2017.

A organização dos conceitos em áreas de preocupação e a elaboração da árvore de pontos de vista concluíram esta etapa da fase de estruturação.

A última etapa desta fase se destinou à construção dos descritores. Neste ponto foi estabelecido o entendimento, segundo a percepção do decisor, de como os seus objetivos seriam mensurados.

1 Abaixo de cada PVF estão relacionados os conceitos associados àquela preocupação, representados na estrutura por seus respectivos números identificadores.

No entanto, para que isto seja possível, a MCDA-C vale-se, inicialmente, de uma ferramenta denominada mapa de relações meios-fins ou mapa cognitivo. (EDEN, 1988; MONTIBELLER, 2000).

Isolando os conceitos em suas respectivas áreas de preocupação, o decisor estabeleceu uma hierarquia entre estes conceitos, com base em suas relações de influência dos meios em direção aos fins.

Ato contínuo, estes conceitos são agrupados no mapa em *clusters* e *subclusters*, em face de constituírem preocupações similares. Estes *clusters* e *subclusters* são rotulados, de acordo com o entendimento do decisor, com uma expressão que reflita o objetivo ali contido.

A partir deste momento, os pontos de vista passam a ser denominados pontos de vista fundamentais (PVF) – originários das áreas de preocupação –, pontos de vista elementares (PVE) e pontos de vista subelementares (SubPVE) – ambos decorrentes do mapa cognitivo (BANA e COSTA, 1992), como representado na Figura 4. Estes pontos de vista passam a constituir, agora, uma estrutura hierárquica de valor (KEENEY, 1992), que emprega “a lógica da decomposição, em que um critério mais complexo de ser mensurado é decomposto em subcritérios de mais fácil mensuração”. (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001, p. 78).

De posse da estrutura hierárquica de valor, partiu-se para a construção dos descritores (indicadores de desempenho), no sentido de possibilitar a mensuração ordinal do desempenho do ponto de vista ao qual está associado.

Para Dutra (1998, p. 85), “um descritor pode ser definido como um conjunto de níveis, associado a um Ponto de Vista (PV), o qual descreverá, em forma exaustiva, homogênea e não ambígua, os possíveis impactos das ações potenciais.” E, para isso, o entendimento gerado pelo *cluster* que deu origem ao ponto de vista a ser mensurado deve servir de suporte para construção da escala ordinal que constituirá o descritor.

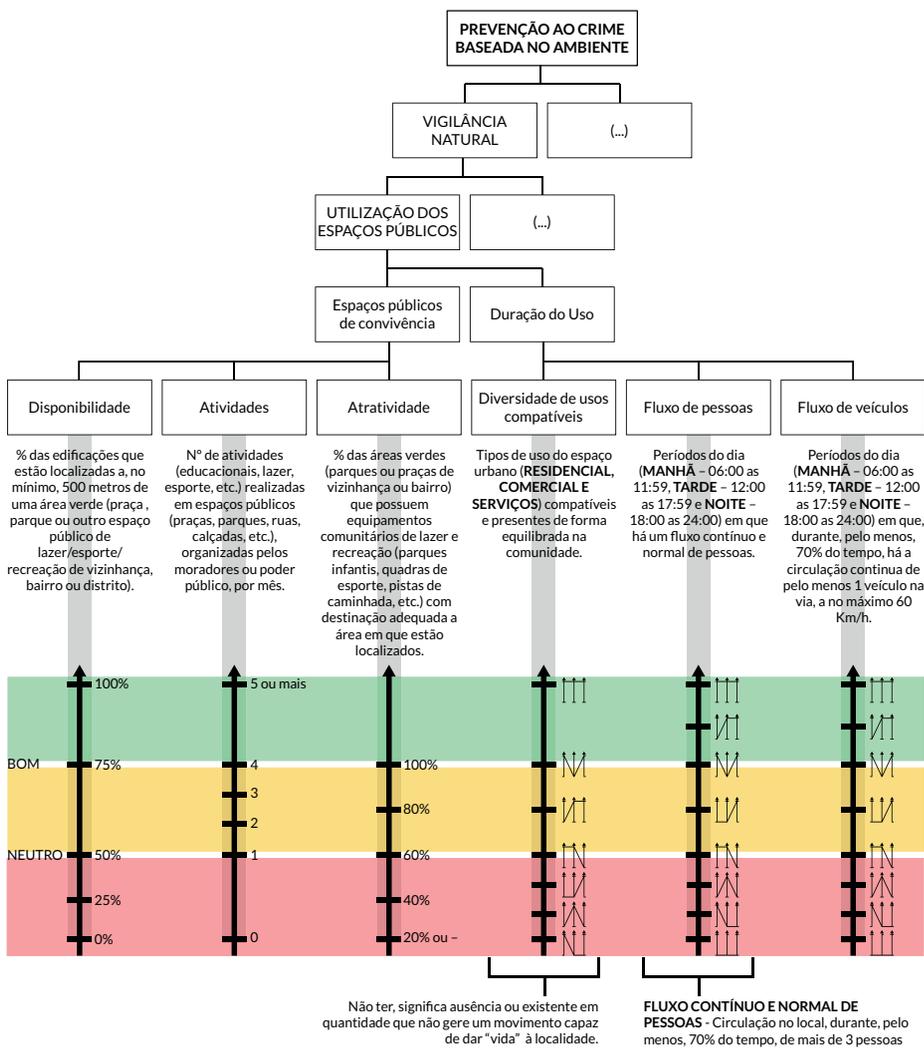
Depois de definidas as ações potenciais (níveis da escala), o decisor deve estipular, para cada um dos descritores, os níveis de referência ou de ancoragem, denominados na metodologia como nível “BOM” e nível “NEUTRO”. (BORTOLUZZI; ENSSLIN; ENSSLIN, 2011).

Zancopé et al. (2010) esclarecem que esta definição dos níveis de referência, que representam em cada descritor a mesma preferência, permitirá a posterior integração e a caracterização de três faixas de desempenho, a saber:

- (i) Desempenho de excelência – Acima do nível “BOM” (caracterizado por uma faixa de cor verde);
- (ii) Desempenho de mercado ou competitivo – Entre o nível “BOM” e o nível “NEUTRO” (caracterizado por uma faixa de cor amarela); e,
- (iii) Desempenho comprometedor – Abaixo do nível “NEUTRO” (caracterizado por uma faixa de cor vermelha).

A Figura 2 exemplifica a estrutura hierárquica de valor com os descritores associados aos pontos de vista.

Figura 2 – Descritores associados aos pontos de vista do SubPVE “Utilização dos espaços públicos”



Fonte: Autores, 2017.

Com 57 descritores construídos, foi concluída a fase de estruturação da MCDA-C.

Partiu-se, agora, para o desenvolvimento da fase de avaliação. Com o apoio de um modelo matemático, as alternativas foram efetivamente avaliadas, ordinal e cardinalmente, de forma local e global.

A transformação das escalas ordinais em cardinais, primeira etapa desta fase da metodologia, é realizada por meio da construção de uma função de valor para cada descritor. A função de valor representa numericamente a atratividade de uma determinada ação para o decisor. (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012).

Esta construção da função de valor principia pela definição de uma pontuação para os níveis de referência, sendo arbitrado que o nível “BOM” equivale a 100 pontos e o nível “NEUTRO”, a 0 pontos. (KEENEY; RAIFFA, 1993; BEINAT, 1995; ZANCOPE et al., 2010).

Valendo-se agora do software MACBETH-SCORES (BANA e COSTA; VANSNICK, 1997), por meio de uma matriz de julgamento semântico e comparações par a par entre as ações potenciais, as escalas ordinais são transformadas em cardinais.

Em seguida, realiza-se a construção das taxas de compensação, cujo princípio se dá pela ordenação dos descritores por meio do método *swing-weights* (WINTERFIELDT; EDWARDS, 1986; KEENEY, 1992; BEINAT, 1995) e de uma matriz de ordenação par a par. (ROBERTS, 1979).

Estando ordenados os critérios de avaliação, utiliza-se novamente a matriz de julgamento semântico no software MACBETH-SCORES, para quantificar as taxas de compensação, segundo a percepção do decisor.

Finalmente, para viabilizar a avaliação global, o modelo construído deve ser alimentado com dados, ou seja, deve-se identificar o desempenho em cada um dos critérios de avaliação.

Inicialmente, foram escolhidas pelo decisor duas áreas para aplicação do modelo de avaliação construído. Uma, localizada no Centro de Florianópolis, onde havia uma concentração maior de delitos registrados pela Polícia Militar, e outra, situada no bairro da Agrônômica, com uma baixa incidência criminal registrada.

A segunda definição versou sobre as áreas de interesse social com influência nas regiões a serem avaliadas e sobre as quais seriam coletadas informações para determinados indicadores de desempenho.

A partir destas definições, iniciou-se a busca pelas informações necessárias ao estabelecimento do perfil de desempenho de cada uma das áreas.

Os dados para os indicadores que demandavam a observação direta ou o contato com os ocupantes dos imóveis localizados nas áreas avaliadas foram obtidos por meio de um trabalho de campo. Essas informações foram inseridas em uma planilha eletrônica para as análises decorrentes e subsequente transposição aos respectivos indicadores no modelo de avaliação.

Os demais dados do modelo, de acordo com o seu objeto, foram obtidos em reuniões realizadas nas seguintes organizações:

- (i) Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental do município de Florianópolis;
- (ii) Centro de Referência Especializado de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis;
- (iii) Secretaria de Estado da Educação;
- (iv) Promotoria de Justiça da Vara da Infância e Juventude da Comarca da Capital;
- (v) Secretaria de Estado da Segurança Pública; e,
- (vi) Polícia Militar de Santa Catarina.

Com os dados coletados e transplantados para os critérios, pode-se, agora, juntar os pontos de avaliação local para visualizar o perfil de desempenho atual, o *status quo* (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001), como ilustrado na Figura 3 para o PVE Utilização dos espaços públicos.

O perfil de desempenho da situação atual permite a visualização clara de quais elementos constituem oportunidade de melhoria, no sentido de direcionar os esforços para ações que efetivamente irão avançar a *performance* do contexto. A representação gráfica do modelo construído potencializa a geração de conhecimento no decisor sobre o desempenho avaliado, evidenciando, clara e rapidamente, aqueles objetivos que reclamam ações de aprimoramento, bem como, em contrapartida, quais preocupações se encontram com desempenho em nível de mercado ou excelência.

Concluindo a fase de avaliação da MCDA-C, faz-se agora a avaliação global do modelo, por meio da equação de agregação aditiva que enseja a soma dos valores parciais obtidos pelo desempenho atual em cada critério, ponderada pelas taxas de substituição (KEENEY; RAIFFA, 1993):

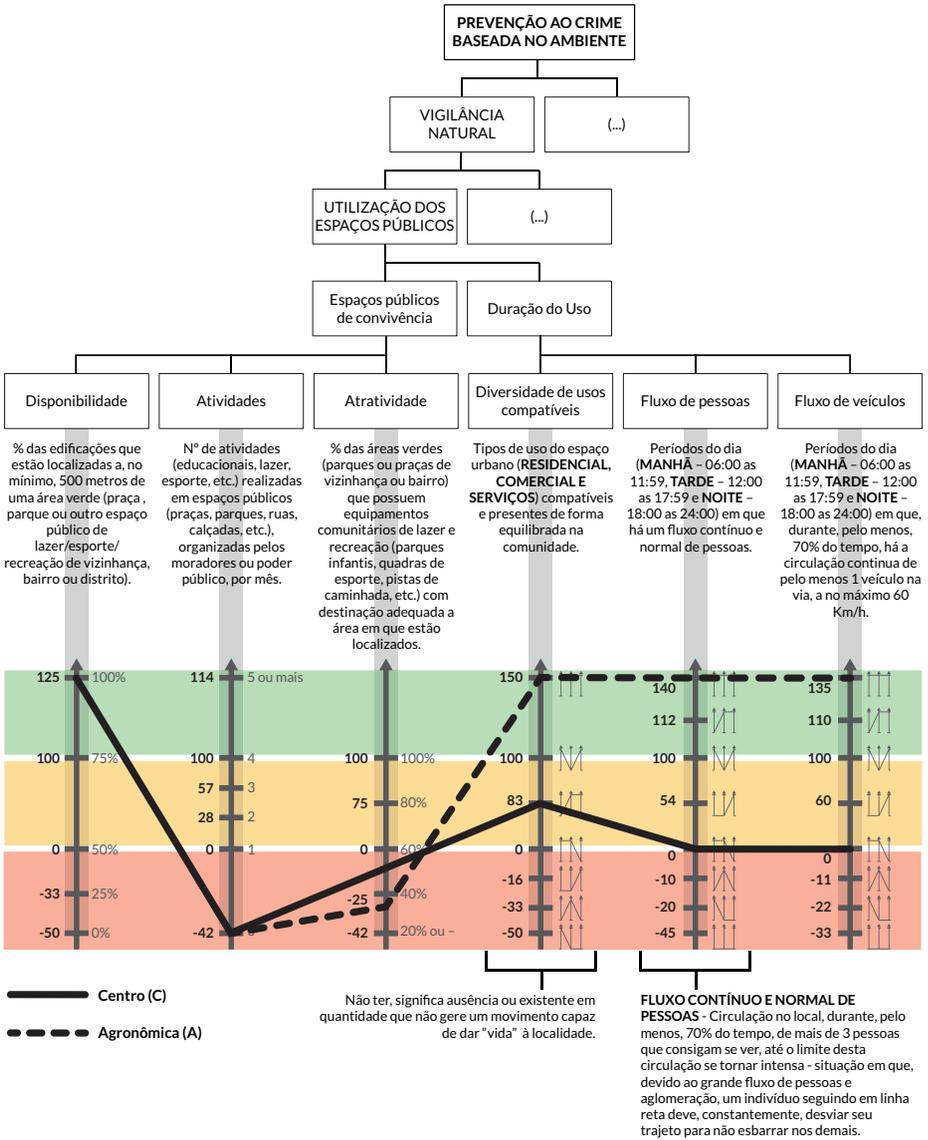
No presente modelo, a avaliação final para cada uma das áreas de interesse restou consolidada conforme segue:

- (i) Agrônômica - 33 pontos; e,
- (ii) Centro - 19 pontos.

Finda a etapa anterior, foi possível ingressar na última etapa da metodologia, a fase de recomendações. Nesta etapa está uma das maiores preocupações da MCDA-C: a gestão do desempenho. (ENSSLIN et al., 2010).

A proposição de ações que busquem aprimorar o desempenho em relação à situação atual tem como referência os descritores que estejam com desempenho aquém das expectativas do decisor. (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012).

Figura 3 – Perfil de desempenho atual no PVE Utilização de espaços públicos²



Fonte: Autores, 2017, 2017.

2 Os percentuais sobre os pontos de vista (retângulos) são as taxas de substituição atribuídas pelo decisor. Os valores apresentados à direita do indicador de desempenho (seta) se referem à escala ordinal e os valores à esquerda representam a escala cardinal.

Cabe ao facilitador orientar os decisores sobre a importância de se estabelecerem prioridades e buscar ações para aperfeiçoar os objetivos na seguinte ordem de preferência (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2011): (i) critérios cuja intervenção trará uma maior contribuição global no modelo; (ii) critérios com desempenho em nível comprometedor; ou (iii) se possível, critérios que contemplem ambos, gerando assim, um maior potencial de aperfeiçoamento.

Desta forma, o decisor consegue justificar e quantificar suas ações. O modelo construído por meio da MCDA-C passa a ser um instrumento de gestão focado em aferir os resultados das intervenções perpetradas no contexto, em ciclos contínuos de avaliação.

No estudo de caso desenvolvido, a análise do desempenho global de cada área onde foi aplicado o modelo fez com que o decisor optasse por gerar as primeiras estratégias e ações de aperfeiçoamento para a região central de Florianópolis (Centro), área com maior oportunidade de aperfeiçoamento.

No processo de construção das estratégias e ações de aperfeiçoamento, o primeiro passo consistiu em destacar por meio do perfil de desempenho, os PVEs que estavam com o seu desempenho no nível comprometedor. Estavam nesta condição, 29 PVEs, ou seja, 51% dos indicadores de desempenho.

Adicionalmente, para não deixar de fora deste processo algum objetivo que teria um potencial de contribuição considerado relevante pelo decisor, dentre todos os indicadores, independentemente do nível de desempenho, foram identificados aqueles com maior capacidade de contribuição na avaliação global, mensurada pela diferença entre a contribuição na avaliação global obtida com o melhor desempenho potencial no indicador e a contribuição na avaliação global atual.

Ao se cotejarem as duas análises, o decisor decidiu incorporar dentre as preocupações que seriam contempladas com ações de aperfeiçoamento, neste primeiro momento, o PVE “Fluxo de pessoas” que, apesar de estar no nível competitivo com 0 ponto, possui o sexto melhor potencial de contribuição, com 5,26 pontos.

Com isso, a relação dos objetivos para aperfeiçoamento passou para 30 PVEs.

Com base na Regra 80-20 ou Princípio de Pareto (HIPÓLITO; TASCA, 2012), foram priorizados para intervenção aqueles objetivos cuja contribuição potencial somada correspondia a 80% da amostra.

Estes 18 PVEs priorizados foram distribuídos, de acordo com a responsabilidade de intervenção sobre eles, em duas Linhas Estratégicas de Aperfeiçoamento (LEA), denominadas Linha Estratégica de Aperfeiçoamento “INTERVENÇÃO POLICIAL” e Linha Estratégica de Aperfeiçoamento “PARCERIAS” (Quadro 3).

Na primeira LEA “INTERVENÇÃO POLICIAL”, as ações dependiam da atuação exclusiva da 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar. Já na LEA “PARCERIAS”, a 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar teria que mobilizar as parcerias necessárias com as entidades formais e informais para a construção das ações de aperfeiçoamento e sua implementação.

A partir deste ponto, decisor e facilitador passaram a construir para cada ação, os seus respectivos planos, tendo em conta os indicadores de desempenho associados a cada objetivo, conforme segue exemplificado no Quadro 3.

Quadro 3 – Linhas Estratégicas de Aperfeiçoamento (LEA) e seus respectivos PVEs

LEA	PVEs
INTERVENÇÃO POLICIAL	Patrulhamento
	Pós-crime
PARCERIAS	Desemprego
	Capital social negativo
	Vizinho solidário
	Supervisão e controle
	Fluxo de pessoas
	Envolvimento familiar com o crime
	Barreiras perimetrais
	Moradores temporários
	Concentração de migrantes
	Edificações abandonadas
	Uso/Abuso de drogas lícita/ilícitas pelos pais
	Oportunidades de interação
	Consumo de drogas
	Lixo nas ruas
	Ocupação irregular de espaços públicos
Terrenos baldios	

Fonte: Autores, 2017.

Destaca-se que, nas ações associadas à LEA “PARCERIA”, os planos de ação foram precedidos de contatos com as organizações responsáveis pela atuação sobre aquele objetivo. Nestes contatos, foram apresentados o modelo de avaliação e o perfil de desempenho apurado, no sentido de sensibilizar o gestor, de forma fundamentada, acerca da importância de seu engajamento na melhoria daqueles aspectos para a segurança pública da área avaliada, alguns deles, como, por exemplo, os PVEs “desemprego” e “concentração de migrantes” com resultados que serão obtidos no médio e longo prazo.

À consecução dos planos de ação, deve-se monitorar o impacto nos respectivos indicadores de desempenho e na avaliação global, bem como, por tratar-se de um modelo de prevenção ao crime, também o impacto na realidade criminal local, estabelecendo-se, portanto, um processo de gestão com ciclos de avaliação contínuos e focado em resultados.

Quadro 4 – Plano de Ação para “Edificações abandonadas”

PLANO DE AÇÃO	
LEA: PARCERIA	AÇÃO: EDIFICAÇÕES ABANDONADAS
OBJETIVO: Adotar medidas para que as edificações sem uso não sejam utilizadas como esconderijo, ponto para consumo e tráfico de drogas, etc.	
META: Passar do nível N1 para o nível N5, representando um incremento na avaliação local de -46 pontos para 100 pontos e na avaliação global de -0,82 pontos para 1,78 pontos.	
PRAZO: 09 meses	
RESPONSÁVEIS: Capitão PM Thiago Augusto Vieira; Promotor de Justiça Eduardo Paladino; Ricardo Campos, Presidente do CONSEG Centro.	
ATIVIDADES PREVISTAS	
1. Realizar reunião entre as partes envolvidas para apresentação do modelo de avaliação e o impacto das edificações abandonadas na segurança pública local.	
2. Definir um cronograma de vistoria das edificações abandonadas identificadas e levantamento de informações sobre os seus proprietários e situação legal dos imóveis.	
3. Realizar vistoria nas edificações abandonadas, estabelecendo quais intervenções serão necessárias (vedação de acesso ao seu interior, recuperação e nova destinação ou demolição).	
4. Notificar os proprietários dos imóveis, ofertando prazo para regularização das edificações.	
5. Instaurar Inquérito Civil, no âmbito do Ministério Público Estadual, para adoção das medidas legais tendentes a obrigar os proprietários que não regularizaram as edificações voluntariamente, a fazê-lo, sujeitando-os a sanções ou, até mesmo, a desapropriação do imóvel.	
6. Monitorar a regularização dos imóveis.	

Fonte: Autores, 2017.

Considerações Finais

A prevenção ao crime baseada no ambiente tem um grande potencial de utilização no dia a dia das organizações policiais militares. Sua abrangência e ligação com aspectos relacionados às causas de problemas de segurança pública permite vislumbrar os resultados positivos decorrentes de sua aplicação.

Mas o que se percebe na rotina das organizações policiais, e outras organizações com atuação neste contexto, além da comunidade de uma forma geral, é a dificuldade em trazer esta dimensão da prevenção ao crime, do campo teórico para a prática cotidiana.

Foi esta dificuldade factual que despertou a curiosidade em associar, de forma inédita, a prevenção ao crime baseada no ambiente a outra área do conhecimento: a avaliação de desempenho, como um instrumento de apoio à decisão.

Dentro desta perspectiva, emergiu o objetivo de construir um modelo de gestão, por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista – MCDA-C, para apoiar a gestão da prevenção ao crime baseada no ambiente.

Este objetivo foi alcançado com a aplicação da MCDA-C em um estudo de caso na 1ª Companhia do 4º Batalhão de Polícia Militar, com atuação na região central do município de Florianópolis-SC.

O conhecimento construído no decisor, através de um processo estruturado, permitiu a ele fundamentar seus posicionamentos, decisões, estratégias e ações. Se um de seus desejos com o produto final do trabalho era mobilizar e assessorar as instâncias formais e informais com responsabilidade de atuação neste contexto, o aprendizado decorrente do modelo construído teve a capacidade de fornecer a convicção e os argumentos necessários para este fim, ampliando, assim, a probabilidade de que ações de melhoria sejam adotadas e que as dimensões da prevenção ao crime baseada no ambiente avaliadas no modelo sejam incorporadas ao rol de preocupações destes gestores.

A relevância deste processo de construção de conhecimento decorre da necessidade de que a pessoa com responsabilidade de adotar esta estratégia de prevenção ao crime saiba o que está fazendo e as repercussões de suas decisões neste contexto.

Por sua vez, todo este conhecimento construído no decisor e materializado em um modelo de avaliação, é empregado para a gestão da prevenção ao crime baseada no ambiente. Agora, é possível exercitar na prática, no dia a dia da organização, esta relevante estratégia de geração de segurança para as pessoas da comunidade. Agora o conhecimento teórico se transforma em *práxis*, sendo um instrumento laboral que torna o trabalho policial mais abrangente, adequado à complexidade da segurança pública e direcionado ao alcance de resultados.

Finalmente, importa destacar como limitação deste trabalho a não implementação das estratégias e ações de melhoria suscitadas na Fase de Recomendações da MCDA-C, no estudo de caso desenvolvido, e a aferição real de seus resultados, situação que descortina uma oportunidade de pesquisa para futuros trabalhos neste contexto.

Referências

BANA E COSTA, C. A. (1992), *Structuration, Construction et Exploitation d'un Modèle Multicritère d'Aide à la Décision*. Tese de Doutorado em Engenharia de Sistemas, Universidade Técnica de Lisboa.

BANA E COSTA, C. A. (1993), "Três convicções fundamentais na prática do apoio à decisão". *Pesquisa Operacional*, 13, 1: 9-21.

BANA E COSTA, C. A.; VANSNICK, J. C. (1997), "Applications of the MACBETH Approach in the Framework of an Additive Aggregation Model". *Journal of Multi-criteria Decision Analysis*, 6, 2: 107-114.

BANA E COSTA, C. A.; ENSSLIN, L.; CORREA, E. C.; VANSNICK, J. C. (1999), "Decision Support Systems in action: Integrated application in a multicriteria decision aid process". *European Journal of Operational Research*, 113, 2: 315-335.

BEINAT, E. (1995), *Multiattribute Value Functions for Environmental Management*. *Multiattribute Value Functions for Environmental Management*. Amsterdam, Timbergen Institute Research Series.

BORTOLUZZI, S. C.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. (2011), "Avaliação de desempenho econômico-financeiro: uma proposta de integração de indicadores contábeis tradicionais por meio da metodologia multicritério de apoio a decisão construtivista (MCDA-C)". *Revista Alcance*, 18, 2: 200-218.

BRANTINGHAM, P. L.; BRANTINGHAM, P.J. (1991), *Environmental Criminology*. Beverly Hills, Sage Publications.

COZENS, P.; HILLIER, D.; PRESCOTT, G. (2002), "Criminogenic Associations and Characteristic British Housing Designs". *International Planning Studies*, 7, 2: 119-136.

COZENS, P. M.; SAVILLE, G.; HILLIER, D. (2005), "Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED): A Review and Modern Bibliography". *Journal of Property Management*, 23, 5: 328-356.

DUTRA, A. (1998), *Elaboração de um sistema de Avaliação de Desempenho dos Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Administração - SEA à luz da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão*. Florianópolis. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

EDEN, C. (1988), "Cognitive mapping". *European Journal of Operational Research*, 36, 01-13.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER, G.; NORONHA, S. M. (2001), *Apoio à Decisão: Metodologia para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas*. Florianópolis, Insular.

ENSSLIN, L.; LONGARAY, A. A.; MACKNESS, J. R. (2005), "Decision Support System to Aid a Patient with Stress to Identify Opportunities to Improve her Quality of Life". *Proceedings of the Annual International Scientific Conference Operations Research*, Bremen, 2005:7-9.

ENSSLIN, L.; GIFFHORN, E.; ENSSLIN, S. R.; PETRI, S. M.; VIANNA, W. B. (2010), "Avaliação do desempenho de empresas terceirizadas com o uso da metodologia multicritério de apoio à decisão - construtivista". *Pesquisa Operacional*, 30, 1: 125-152.

FELSON, M.; CLARKE, R.V. (1998), *Opportunity Makes the Thief: Practical theory for crime prevention*. Police Research Series Paper 98, Londres, Home Office.

GIL, A. C. (1999), *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo, Atlas.

GOLDSTEIN, H. (1990), *Problem-Oriented Policing*. Madison, McGraw-Hill.

HIPÓLITO, M. M.; TASCA, J. E. (2012), *Superando o mito do espantalho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública*. Florianópolis, Insular.

JACOBS, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Vintage Books.

JEFFERY, C.R. (1969), "Crime prevention and control through environmental engineering". *Criminology*, 7:35-58.

KEENEY, R. L. (1992), *Value Focused-Thinking: A Path to Creative Decision-making*. Cambridge, Harvard Univ. Press.

KEENEY, R. L. (1996), "Value-focused thinking: Identifying decision opportunities and creating alternatives". *European Journal of Operational Research*, 92, 3: 537-549.

KEENEY, R. L.; RAIFFA, H. (1993), *Decision with Multiple Objectives, Preferences and Value Tradeoffs*. Cambridge, Cambridge University Press.

LACERDA, R. T. O. ; ENSSLIN, L. ; ENSSLIN, S. R. (2011), "A Performance Measurement Framework in Portfolio Management: A Constructivist Case". *Management Decision*, 49, 1-15.

LANDRY, M. (1995), *Note on the concept of problem: a piagetian perspective*. Québec, Faculté des Sciences de l'Administration, Université Laval.

LONGARAY, A. A.; ENSSLIN, L. & MACKNESS, J. (2005), "Use of Constructivist Multi-criteria Decision Aid Model with Soft Systems Methodology to Improve the Quality of Life of a Patient with Stress". *Proceedings of the International Scientific Congress of Operations Research*, Bremen, 2005:234-235.

MARCINEIRO, N. (2009), *Polícia Comunitária: Construindo segurança nas comunidades*. Florianópolis, Insular.

- MONTIBELLER, G. N. (2000), *Mapas Cognitivos Difusos para o Apoio à Decisão*. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.
- NEELY, A., GREGORY, M.; PLATTS, K. (2005), "Performance measurement system design: a literature review and research agenda". *International Journal of Operations & Production Management*, 25, 12: 1228-1263.
- NEWMAN, O. (1972), *Defensible space: crime prevention through urban design*. New York, Macmillan.
- PEAK, K. J.; GLENSOR, R. W. (2008), *Community policing and problem solving: strategies and practices*. New Jersey, Prentice Hall, 5.
- PEDROSA, A. M.; NÄSLUND, D.; JASMAND, C. (2012), "Logistics case study based research: towards higher quality". *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, v.42, n.3, p. 275-295.
- ROBERTS, F. S. (1979), "Measurement Theory". in G. C. ROTA, *Encyclopedia of Mathematics and its Applications*, London, Addison Wesley Publishing Company.
- ROLIM, M. (2009), *A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2.
- ROY, B. (1990), "Decision-aid and decision-making". *European Journal of Operational Research*, 45, 2-3: 324-331.
- ROY, B. (1993), "Decision science or decision-aid science?". *European Journal of Operational Research*, 8, 1: 184-203.
- ROY, B. (1994), "On operational research and decision aid". *European Journal of Operational Research*, 73, 23-26.
- ROY, B. (1996), *Multicriteria Methodology for Decision Aiding*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- SKINNER, W. (1986), "The productivity paradox". *Harvard Business Review*, 75, 9: 41-45.
- SOUZA, R.; VOSS, C. A. (2001), "Quality management universal or context dependent?" *Production and Operations Management*, 10, 4: 383-404.
- TASCA, J. E.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. (2012), "A avaliação de programas de capacitação: um estudo de caso na administração pública". *Revista de Administração Pública*, 46, 3: 647-675.
- VEGINI, D., BACK, F. T. E. E., ENSSLIN, L., VIANA, M. V., ENSSLIN, S. R., MACHADO, T. P. S. O. (2012), "Modelo de avaliação de desempenho de fogões com foco em ergonomia, utilizando o método MCDA-C". *Revista Produção Online*, 12, 2: 423-454.
- VIAL, E. A.; JUNGES, J. R.; OLINTO, M. T. A.; MACHADO, P. S.; PATTUSSI, M. P. (2010), "Urban violence and social capital in a southern Brazilian city: a quantitative and qualitative study". *Revista Panamericana De Salud Publica*, 28, 4: 289-297.
- WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. (1982), "Police and neighborhood safety: broken windows". *Atlantic Monthly*, 29-38.
- WINTERFIELDT, D. V.; EDWARDS, W. (1986), *Decision Analysis and Behavioral Research*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ZAMCOPÉ, C. F., ENSSLIN, L., ENSSLIN, S. R., DUTRA, A. (2010), "Modelo para avaliar o desempenho de Operadores logísticos: um estudo de caso na indústria têxtil". *Gestão & Produção*, 17, 4: 1-13.

MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA O OBSERVATÓRIO DE INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA

Jocemar José Freire
Sandra Aparecida Furlan
José Luiz Gonçalves da Silveira
Vanessa de Oliveira Collere

Resumo: Este trabalho teve o objetivo de propor um modelo de Gestão do Conhecimento no Observatório de Inteligência e Segurança Pública do 14º Batalhão de Polícia Militar, com sede em Jaraguá do Sul, buscando fomentar a inovação em espiral e favorecer, de modo sistemático e dinâmico, o trabalho de inteligência. O modelo de Gestão do Conhecimento proposto é norteado pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, que baliza as ações da atividade de inteligência de segurança pública no Brasil. A finalidade do modelo de Gestão do Conhecimento é melhorar a eficiência na produção do conhecimento para o apoio à tomada de decisão e gestão estratégica, de modo a facilitar as ações preventivas e evitar efetivamente o crime, tornando o trabalho flexível e permitindo aos profissionais de inteligência inovar rapidamente contra ações criminosas.

Introdução

O Observatório de Inteligência e Segurança Pública (OISP) é um projeto piloto do 14º Batalhão de Polícia Militar (14ºBPM) com atuação sobre a Agência de Inteligência (AI) do 14ºBPM, sediado em Jaraguá do Sul/SC, e tem o objetivo de coletar, armazenar e cruzar dados, bem como capturar e monitorar, em tempo real, vídeos e imagens, junto a entidades públicas e privadas, de modo a gerar conhecimento assessorável ao gestor e difundir preventivamente informações à sociedade sobre possíveis ações criminosas (14º Batalhão de Polícia Militar, 2012).

O trabalho desenvolvido no OISP é realizado de modo peculiar, frequentemente, sem o entendimento claro do processo e com lacunas na disseminação da informação entre os profissionais de inteligência. Isto dificulta o compartilhamento do conhecimento, o que, conseqüentemente, obsta a criatividade e o pensamento inovador, sendo este um problema a ser tratado. A necessidade de melhorar o processo de compartilhamento do conhecimento coaduna-se com os trabalhos realizados por Nonaka e Takeuchi (1997), Drago (2011), Batista (2012), Freire *et al.* (2012), Lorenzetti (2012), Freire *et al.* (2014).

A atividade de produção do conhecimento no OISP dispõe de grande volume de ativos informacionais, recebidos mensalmente por diversos meios de comunicação. A evolução tecnológica nas últimas décadas possibilitou armazenar grande volume de dados em determinada fração de tempo. Apesar da facilidade de armazenamento e obtenção de dados a partir de sistemas informatizados, estes nem sempre dispõem de recursos para tratar adequadamente a informação. Deste modo, a grande quantidade de informações e sua fragmentação constituem outro problema a ser tratado pelo 14ºBPM. O problema gerado pela tecnologia é melhor compreendido com base nos estudos realizados por Araújo (2009), Druziani *et al.* (2012), Rabelo *et al.* (2012), Stefano *et al.* (2014), Silva (2015).

Analisando a criminalidade em relação ao tempo, a mudanças de ordem legal, social e cultural, observa-se que têm levado o criminoso a adaptar-se de forma evolutiva e criativa, sempre buscando soluções eficazes para atos ilegais, bem como o caminho de menor resistência, risco e anonimato. Estas mudanças são percebidas, por exemplo, com a migração dos assaltos a banco para arrombamentos em caixas eletrônicos. Estes atos muitas vezes não são estudados e compreendidos e acabam sendo tratados

posteriormente de forma corretiva. O duelo criativo da criminalidade contra os métodos estratégicos e/ou muitas vezes empíricos das polícias, afeta diretamente a sociedade, pois a falta de atuação no momento anterior ao crime, de forma preventiva, contribui para o sucesso do ato ilícito e aumento da sensação de insegurança. Para melhor entendimento da dinâmica do crime, o trabalho de inteligência deve ser inovado de forma rápida, buscando produzir conhecimento assessorável de excelência para o gestor e a sociedade. Neste sentido, é necessário gerar aprendizado e inovação de forma ágil e contínua, justificando o desenvolvimento de um modelo de GC para o OISP.

Ainda que norteada pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), a atividade de inteligência desenvolvida no OISP necessita aperfeiçoar o processo funcional, a fim de tornar o trabalho flexível e eficiente na criação do conhecimento, sendo extremamente importante a geração de um conhecimento com alto grau de confiança. Para tanto, o objetivo deste estudo foi o desenvolvimento de um modelo de Gestão do Conhecimento (GC) para o OISP do 14ºBPM, embasado na DNISP, objetivando produzir conhecimento estratégico aplicado à prevenção da criminalidade.

Gestão do conhecimento

Rabelo *et al.* (2012) definem o ser humano como base para a GC, devendo-se considerar os aspectos de cada indivíduo. Para Nonaka e Takeuchi (1997), o conhecimento tácito dos indivíduos constitui a base do conhecimento organizacional, sendo criado e compartilhado através da interação social entre o conhecimento tácito e explícito. De acordo com Freire *et al.* (2014), o conhecimento surge por diversos meios, muitas vezes de modo informal, sendo um desafio a criação de um ambiente que favoreça o compartilhamento do conhecimento. Segundo Drago (2011), o conhecimento é criado e compartilhado pelas pessoas, sendo essencial entender o valor dos indivíduos. Para o autor, a criação do conhecimento e a possibilidade de inovar só são factíveis com o envolvimento e comprometimento das pessoas.

Freire *et al.* (2012) evidenciam que o compartilhamento tem papel essencial no desenvolvimento do conhecimento perdurável. Para Drago (2011), a capacidade de produzir conhecimento a partir do compartilhamento promove o aprendizado organizacional e melhora a capacidade estratégica. De acordo com Freire *et al.* (2012), o processo de GC permite a disseminação do conhecimento, explicitação e retenção, onde sua evolução dinâmica depende da memória organizacional.

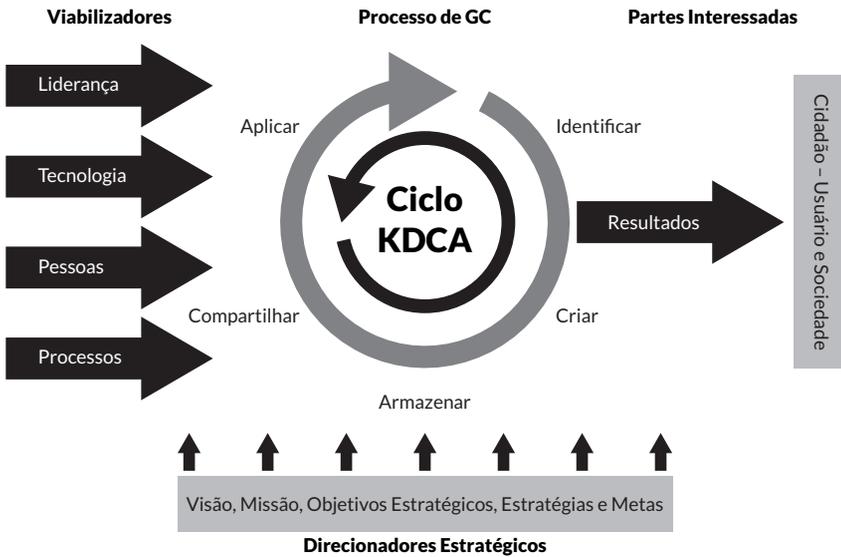
Segundo Costa (2013), os direcionadores estratégicos das organizações estão estreitamente ligados aos processos de GC, a fim de melhorar a competitividade. Para Batista (2012), embora empresas públicas não sofram ameaça do mercado, estes processos também são importantes para o setor público, no entanto a inovação é voltada para a eficiência e melhoria dos serviços públicos. As organizações públicas estão atrasadas na utilização da GC e muitas implementações não estão alinhadas com direcionadores estratégicos, assim como outras não utilizam a GC em seus processos.

Modelo de gestão do conhecimento para organização pública

O modelo proposto por Girard e McIntyre (2010) descreve um estudo de caso bem-sucedido de um modelo de GC no Departamento da Defesa Nacional do Canadá. O modelo utilizado é denominado Inukshuk. Reforça os aspectos da GC em relação à importância das pessoas, suas semelhanças e diferenças e busca conectar as pessoas entre si. Este modelo objetiva uma abordagem holística no setor público e compreende os elementos: tecnologia, liderança, cultura, processos e resultados.

Um modelo genérico e holístico de GC para a administração pública também foi proposto por Batista (2012) e objetivou identificar componentes de GC, descobrindo semelhanças e diferenças, e adotando os fatores relevantes para organizações públicas, pois a diferença entre setor público e privado altera as estratégias de GC. Este modelo gráfico é apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira



Fonte: BATISTA, 2012, p.52.

Segundo Batista (2012), o fator Conhecimento do Cidadão, que busca obter e difundir a informação e o conhecimento, pregando a necessidade de utilizar este conhecimento no processo de tomada de decisões e soluções de problemas, não é contemplado nos modelos encontrados na literatura. No entanto, para Stefano *et al.* (2014), bens intangíveis são tão importantes para desenvolvimento de produtos, quanto para prestação de serviços.

De acordo com Batista (2012), considerando as características da Administração Pública, os poucos estudos encontrados na literatura sobre GC são frequentemente estudos de caso, construídos com base em modelos já existentes. Neste sentido, o autor enfatiza a necessidade de criação de um modelo que seja, ao mesmo tempo: genérico, que possa ser utilizado por todas as entidades públicas; holístico, que favoreça o entendimento total da GC com foco em resultados para alcançar os objetivos estratégicos e específicos para administração pública.

De acordo com Tarapnoff (2006), os modelos de GC distinguem-se em complexidade e profundidade. Para Batista (2012), modelos de abordagem prescritivos orientam na implementação da GC, sem abordar detalhes específicos, e, geralmente, são baseados em tarefas, enquanto os modelos de abordagem descritivos demonstram a implementação, identificando atributos importantes da GC.

Modelo de Gestão do Conhecimento proposto por Batista (2012)

Conforme Batista (2012), o modelo desenvolvido para administração pública é baseado no modelo de abordagem híbrida e elaborado em seis componentes. O primeiro componente, Direcionadores Estratégicos, é pautado na Visão de futuro, Missão Institucional, Objetivos Estratégicos, Estratégias e Metas da organização. Segundo o autor, os direcionadores são essenciais para alinhar a GC, a fim de produzir resultados e alcançar os objetivos da organização. Os conceitos apresentados estão alinhados com os direcionadores estratégicos apresentados por Brasil (2006) e Silva (2015).

De acordo com Brasil (2006), o segundo componente, Viabilizadores ou Fatores Críticos de Sucesso, são: alta administração; administração de recursos humanos; sistemas de informação e; processos de trabalho. Para Batista (2012), os fatores críticos de sucesso são: liderança, tecnologia, pessoas e processos. Na pesquisa realizada por Girard e McIntyre (2010), o elemento liderança foi elencado como o fator mais importante na implementação da GC. Os autores afirmam ainda que não há certeza que este elemento seja aplicado ao setor público.

O terceiro componente, Processos de GC, conforme modelo de GC proposto por Batista (2012), requer a mobilização sistemática mínima de cinco atividades, sendo elas: Identificar, que permite elencar as competências importantes da organização e lacunas do conhecimento; Criar, que se refere à exclusão das falhas do conhecimento; Armazenar, que garante a salvaguarda do conhecimento organizacional; Compartilhar, que se refere ao compartilhamento do conhecimento, favorecendo o constante aprendizado e a inovação; e Aplicar, que se refere à aplicação do conhecimento nos processos, favorecendo a melhoria de produtos e serviços, sendo a aplicação o uso e reuso do conhecimento.

Segundo Campos (2014), as cinco atividades são essenciais, devendo haver contínuos ajustes no processo. Para Batista *et al.* (2014), as cinco atividades devem ser executadas na gestão de processos e projetos, utilizando o quarto componente, ciclo KDCA (Knowledge, Identification, Do, Check, Action). Para Silva (2015), o ciclo KDCA aplicado na gestão de processo melhora a eficiência, a qualidade e efetividade social; e favorece a adoção dos princípios constitucionais.

O quinto componente, Resultados, segundo Girard e McIntyre (2010), inclui fatores finais do modelo, que demonstrará se as atividades de GC contribuíram para atingir os objetivos estratégicos. Segundo Batista (2012), os Resultados da GC dividem-se em resultados imediatos e finais. Resultados imediatos refletem no aprendizado e inovação individual, do grupo, da organização e da sociedade. Resultados finais são reflexos do aprendizado e inovação, aumentando a capacidade intelectual da organização, melhorando a eficiência e qualidade de serviço e efetividade social. De acordo com Kronbauer e Oliveira (2013), os resultados revelam a necessidade de definir estratégias, recursos e práticas de GC que estimulem o processo de criação e compartilhamento do conhecimento.

Conforme Campos (2014), o último componente, Partes interessadas, é essencial para a efetiva implantação da GC. Segundo Silva (2015), as partes interessadas na administração pública são os cidadãos e a sociedade. Os cidadãos são os receptores diretos dos serviços públicos, sendo essencial o foco nestes serviços para que haja êxito nas estratégias de GC. De modo geral, a sociedade também deve estar presente nas ações de GC. A ideia exposta por Silva (2015) está alinhada com os conceitos propostos por Batista (2012).

Tecnologia da informação na gestão do conhecimento

De acordo com Araújo (2009), sem o entendimento claro dos processos organizacionais e humanos, as organizações não conseguem entender a relevância do seu capital intelectual e da Tecnologia da Informação (TI). Assim, a GC incorpora a TI para auxílio na criação sistemática, reunião e compartilhamento do conhecimento.

Segundo Stefano *et al.* (2014), o compartilhamento do conhecimento com eficiência é baseado nas pessoas, cultura, estrutura organizacional e tecnologia. No entanto, o compartilhamento não é essencialmente dependente da tecnologia, pois a tecnologia serve apenas para apoio à GC. Segundo Rabelo *et al.* (2012), a cultura organizacional é fator mais importante que o uso da tecnologia para o aprimoramento da GC e, somente após este aprimoramento, a tecnologia é útil como mecanismo de auxílio.

Para Batista (2012), a tecnologia realiza papel essencial na utilização da informação e comunicação, favorecendo, possibilitando e agilizando os processos de GC. De acordo com Druziani *et al.* (2012), a tecnologia dissemina a informação, produzindo possibilidades para a GC. No entanto, para Araújo

(2009), um problema gerado pelo uso da tecnologia é a sobrecarga de informação. Rabelo *et al.* (2012) afirmam que não é evidenciada a negação do uso da tecnologia, mas o entendimento de que o uso da tecnologia não resolve todos os problemas de GC.

Inovação em organizações públicas

Conforme Stefano *et al.* (2014), a prestação de serviços tem estratégias semelhantes ao desenvolvimento de produtos e é baseada nos ativos intangíveis da organização, sendo que estes serviços são rigorosamente dependentes do conhecimento. Do mesmo modo, a inovação de processo, segundo Brandão e Bruno-Faria (2013), é compreendida como desenvolvimento de novos métodos para criação de produtos e serviços.

De acordo com Batista (2012), o sucesso da economia da informação é resultado do apoio do Estado às organizações, para que estas possam impulsionar o negócio e mobilizar os ativos intangíveis de uma comunidade. Conforme Brasil (2002), nações bem-sucedidas investem em ciência e tecnologia, transformando os investimentos em inovações. Segundo Brandão e Bruno-Faria (2013), a inovação de processo no setor público procura aumentar a eficiência dos processos internos para propiciar a melhoria de produtos e prestação de serviço. Para os autores, a inovação de processo necessita da adoção de melhorias nas estratégias da organização, atuação do sistema de gestão do conhecimento, qualificação humana e alterações estruturais.

A inovação em serviços no setor público é abordada por Lima e Vargas (2012), apontando o amplo campo de pesquisa, principalmente, no que tange aos resultados. Segundo os autores, as especificidades do setor de serviço forçam o desenvolvimento de teoria própria, pois a teoria da inovação, construída para estudar fenômenos da indústria, é insuficiente para entender estes processos.

Atividade de inteligência de segurança pública

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, define Segurança Pública como atividade desenvolvida pelo Estado, por meio de várias instituições públicas, a fim de garantir a normalidade, paz e harmonia social, assegurando os direitos e deveres individuais. (BRASIL. Constituição, 1988).

Segundo Paula (2013), a atividade de inteligência ao longo da história foi utilizada para se obterem poder e domínio, porém com a diferença que, na era contemporânea, a informação é disseminada em larga escala. Para o autor, a atividade é fundamental para conservar a ordem pública, fomentar a paz social e estabelecer um Estado Democrático sólido. Apesar disso, de acordo com Lima (2012) e Rosseti (2013), a atividade de inteligência é uma área pouco explorada e com pouca bibliografia.

Base conceitual e emprego da atividade de inteligência

A atividade de inteligência é conceituada, segundo Paula (2013), como a ação de coletar e processar um conjunto de dados, informação ou conhecimento, buscando produzir conhecimento com objetivo de fornecer bases para o apoio decisório aos gestores. Este conceito está alinhado com Rosseti (2013), que acrescenta necessitar o Estado, em algumas atividades, de sigilo, essencial para execução eficiente dos objetivos. Para Hoffmann e Hammerschmidt (2012), a atividade pode ser conceituada como a produção e proteção do conhecimento de interesse do Estado e tem respaldado as ações decisórias emanadas pelos agentes da Segurança Pública, além de fornecer base para a governabilidade e segurança social.

Doutrina nacional de inteligência de segurança pública

No Brasil, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) é o documento que fundamenta a atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP), regulamentando os aspectos, conceitos, finalidades, princípios, objetivos e abrangência da atividade, assim como define a Metodologia de Produção do Conhecimento. (BRASIL, 2014).

A DNISP foi criada em 2009 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ), em conformidade com o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), sendo este subordinado à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). (BRASIL, 2014).

Na Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), de acordo com Hoffmann e Hammerschmidt (2012), a atividade de Inteligência a partir 2001 passou a ser coordenada pela Agência Central de Inteligência (ACI) da PMSC, com suas respectivas Agências de Inteligência (AIs) descentralizadas. A atividade segue os princípios constitucionais das ações policiais preceituadas pela DNISP, estando a atividade ligada diretamente à função de polícia ostensiva, fornecendo amparo estratégico e tático no uso dos ativos da PMSC.

Metodologia da Produção do Conhecimento

Para a DNISP, a Metodologia da Produção do Conhecimento (MPC) é organizada de maneira formal e regular, onde o produto conhecimento é compartilhado e recebe as medidas de segurança para proteção, resultando em um conhecimento de inteligência expresso em documento explícito. A produção do conhecimento baseia-se em preceitos próprios, não sendo aceitas ações puramente intuitivas ou sem cunho racional. (BRASIL, 2014).

A estrutura lógica da MPC é realizada de forma ininterrupta e sequencial, sendo composta das fases de: planejamento para produção do conhecimento; reunião ou coleta de dados; processamento dos dados e/ou conhecimentos; e formalização e difusão do conhecimento produzido. No entanto é ressaltado pela DNISP não ser obrigatório o desenvolvimento das referidas fases em ordem cronológica. (BRASIL, 2014).

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa é exploratória e descritiva, caracterizando-se, num primeiro momento, como exploratória, pois já explicita problema e hipótese. Adota-se a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando a legislação vigente e doutrinas atinentes ao tema. Na sequência, caracteriza-se como descritiva, pois tem como objetivo propor um modelo de GC para OISP.

Pesquisa aplicada no Observatório de Inteligência

O objetivo específico da pesquisa feita por meio da coleta de dados foi esclarecer o nível de maturidade das agências de inteligência em relação à DNISP. A pesquisa foi validada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (COEP) da Universidade da Região de Joinville/SC. A população da pesquisa é de 288 policiais, integrantes orgânicos das 58 AIs da PMSC, em 49 cidades do território catarinense.

O percentual padrão de homogeneidade que se espera encontrar é de 75% (0,75), e, o nível de confiança, de 90%, relativos ao intervalo aproximado de 1,6, conforme distribuição normal padrão da função da curva de Gauss, denominada tabela Z. A amostra representativa definida é de 115 elementos, sorteados por amostragem simples. A definição da amostra teve como base o trabalho realizado por Oliveira e Grácio (2005). A pesquisa busca melhorar o entendimento da atividade de inteligência, favorecendo a elaboração do Modelo de GC para o OISP.

Elaboração do Modelo de Gestão do Conhecimento

Embora os modelos propostos por Girard e McIntyre (2010) e Batista (2012) tenham em si elementos semelhantes, com foco nas pessoas, e objetivem uma abordagem holística no setor público, o modelo escolhido foi o proposto por Batista (2012), por ser mais recente, tratando-se de um modelo sugerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e alinhado às organizações públicas no Brasil. O modelo elaborado para o OISP é embasado no modelo descritivo proposto por Batista (2012).

O modelo de GC para o OISP foi elaborado de forma analítica, com a definição da estrutura de forma gráfica, devendo permitir ao gestor analisar a informação com imparcialidade, objetividade, simplicidade, oportunidade, clareza e concisão, possibilitando emitir certeza, opinião, dúvida ou ignorância sobre determinado fato investigado, conforme conceitos propostos pela DNISP. (BRASIL, 2014).

Neste modelo, o conhecimento do cidadão passa a ser essencial, sendo um importante objeto intangível que propicia a obtenção da informação. Para Batista (2012), o conhecimento do cidadão é um fator importante na construção de um modelo de gestão do conhecimento genérico e holístico para a segurança pública. A busca pela eficiência organizacional, efetividade e qualidade de serviços em prol da sociedade gera resultados dependentes de um modelo de GC que possa absorver o conhecimento do indivíduo para propiciar a real criação, armazenamento e compartilhamento do conhecimento.

Partiu-se do princípio de que o sistema de trabalho no OISP deve estar alinhado com a metodologia proposta pela DNISP, sendo que esta norteia a Atividade de Inteligência de Segurança Pública no Brasil. A informação coletada de um mundo antagônico deve ser analisada e organizada de forma a produzir o produto conhecimento, resultando no entendimento do processo de trabalho e facultando a estruturação do modelo de GC. Deste modo, com a adoção de um modelo de GC, o desenvolvimento empírico do trabalho no OISP deve ser minimizado e o volume de informação melhor organizado, assim como a liberdade criativa dos profissionais de inteligência será guiado por este modelo que propiciará o compartilhamento do conhecimento e, conseqüentemente, ocasionará inovação.

Bases conceituais para construção do modelo

A atividade de inteligência, segundo a DNISP (BRASIL, 2014), não trata da gestão organizacional, interorganizacional, individual e grupal conforme o ciclo KDCA proposto por Batista (2012) ou conforme projetos de GC propostos por APO (2015). Se comparar a metodologia estabelecida pela DNISP com as duas dimensões da teoria da criação do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1997), a DNISP implementa somente a espiral do conhecimento da Dimensão epistemológica, não tratando do nível do conhecimento da organização na Dimensão ontológica.

De acordo com Hoffmann e Hammerschmidt (2012), a análise da atividade de ISP como processo de produção do conhecimento, refere-se à habilidade da instituição em controlar as variáveis informacionais e responder com medidas às adversidades em tempo hábil. A ideia de produção do produto conhecimento de forma contínua, cíclica e de modo dinâmico, atendendo ao princípio da oportunidade, conforme DNISP, requer uma metodologia de produção com foco nos ativos intangíveis da organização (pessoas), sendo que, para Nonaka e Takeuchi (1997), o conhecimento organizacional é a chave para inovação. Deste modo, o processo de produção do produto conhecimento é contínuo e dinâmico, devendo também ser aplicado na qualificação e capacitação dos profissionais. Portanto a atividade de inteligência deve ser estruturada em uma espiral, buscando agregar conhecimento em nível de indivíduo e processo para a produção do produto conhecimento.

Composição do Modelo Descritivo de Gestão do Conhecimento

Para a definição do Modelo de GC descritivo, são especificados cinco elementos que integram o modelo como um todo, conforme metodologia proposta por Batista (2012), quais sejam: Direcionadores Estratégicos de GC; Viabilizadores de GC; Processo de GC; Ciclo KDCA e Resultados da GC.

Resultados e discussão

Os Direcionadores Estratégicos de GC conceituados por Batista (2012) e utilizados no OISP de 14ºBPM são baseados no alinhamento da DNISP, assim como no Projeto piloto que criou o respectivo Observatório e são descritos abaixo:

- a) a Visão de futuro traduz-se na busca contínua e espiral na produção do conhecimento, a fim de fornecer informação prévia à instituição, sociedade e Estado;
- b) a Missão orienta para a produção do conhecimento estratégico através da qualificação da informação recebida e dados reunidos;
- c) o Objetivo Estratégico é a produção do conhecimento com qualidade e confiabilidade, de forma eficiente, legal e metodológica com base na DNISP, a fim de assessorar o gestor na resolução de problemas. As Estratégias estão subdivididas em: apoio das lideranças, a fim de subsidiar as ações de inteligência, provendo os recursos necessários; suporte adequado para o desenvolvimento do conhecimento; maximização do uso dos recursos disponíveis; e emprego mínimo necessário e essencial de recursos sem perder a eficiência;
- d) as Metas subdividem-se em: aumentar a taxa de produção da informação na fase de reunião de dados; buscar novas integrações com sistemas eletrônicos; melhorar a eficiência na coleta com base em Inteligência Eletrônica; melhorar o processamento das informações de forma hábil e útil; treinar e qualificar os profissionais de inteligência com base na DNISP, fomentar a criatividade individual e do grupo, visando à inovação; e aumentar a credibilidade e confiança no conhecimento produzido;
- e) as Dificuldades de Conhecimento vislumbradas referem-se aos seguintes fatores: uso da tecnologia; obtenção de dados por meio de diversos sistema eletrônicos; conversão do conhecimento explícito para tácito na obtenção da informação formal; conversão do conhecimento tácito para tácito no compartilhamento do conhecimento entre os profissionais de inteligência; conversão do conhecimento tácito para explícito na fase de formalização; e avaliação e análise, com base no conhecimento individual, na fase de processamento do conhecimento;
- f) o Objetivo de Futuro da GC no OISP é produzir o conhecimento de forma ininterrupta e iterativa, criando e reaproveitando dados já colhidos, propiciando a criação de um arcabouço capaz de facilitar a formalização do conhecimento de forma hábil e fácil. De mesmo modo, as Estratégias de GC procuram executar a Metodologia de Produção do Conhecimento, de forma sistemática, contínua e em espiral, de forma a criar, reaproveitar e melhorar o conhecimento produzido.

O segundo elemento, Viabilizadores de GC, interferem diretamente no desenvolvimento do conhecimento, portanto o alinhamento destes fatores é essencial para um Modelo de GC eficiente. As pessoas são essenciais como viabilizadores de GC, pois são elas que assumem papel de liderança, operam a tecnologia e desenvolvem os processos dentro das organizações. Os Viabilizadores para o OISP são apresentados a seguir, em ordem decrescente de relevância, com base no modelo proposto por Batista (2012) e alinhados às necessidades definidas pela DNISP:

- a) organização – é básico, necessário e essencial que a organização, neste caso, representada pelo OISP, incondicionalmente, apoie o processo de GC dentro dos limites legais e econômicos. A implementação e continuidade do Processo de GC deve ter nível de importância alto, juntamente com outras metas institucionais primárias;
- b) liderança – essencial para fomentar o processo de desenvolvimento de GC. Um líder deve de forma contínua, determinada e persistente apresentar, substanciar e motivar os viabilizadores com base no alinhamento com os direcionadores estratégicos, buscando subsidiar o processo de GC com recursos tangíveis e intangíveis, assim como incentivar a inovação de produtos, processos e serviços. Para o OISP a liderança pode ser eventualmente o encarregado de um Caso de Inteligência, porém essencialmente o Coordenador e o Chefe da respectiva da Agência, o comandante da unidade institucional em que a agência está integrada, assim como, no papel de apoiadores, os líderes indiretos, sendo estes os profissionais que exercem a função de liderança em outros setores da instituição;
- c) profissionais – são todos os indivíduos que atuam na produção do conhecimento como profissionais de inteligência. Estes profissionais são representados nas Agências de Inteligência no papel do Elemento de Operação, do Analista, eventualmente do Encarregado e essencialmente do Coordenador e Chefe da Agência de Inteligência. A união do grupo, a facilidade de trabalho em equipe, a qualificação pessoal e profissional favorece a implementação da GC;
- d) sociedade – na Polícia contemporânea há a necessidade de uma relação mais estreita entre Polícia e Sociedade. Atualmente, cada cidadão desempenha um papel fundamental para a Segurança Pública, pois são essas pessoas que muitas vezes têm acesso a dados e/ou informações consideradas protegidas ou negadas. A ideia de uma Polícia que faz Segurança Pública independente, isolada e particular já não é mais aceita. Neste sentido, é importante viabilizar canais entre Polícia e Sociedade, para que haja contribuição mútua, resultando em benefícios para ambos;
- e) inovação de processos e serviços – a inovação é o resultado do fomento e apoio da organização através das lideranças, refletindo na qualificação e perfil criativo dos profissionais, sendo a inovação apresentada como um Resultado do Processo de GC. No entanto, a inovação também pode ser considerada um Viabilizador, consequentemente criando um ciclo mútuo de inovação no Processo de GC. Neste Modelo de GC, a inovação também é considerada como Viabilizadora do Processo de GC, pois este processo gera resultados, sendo a inovação um dos componentes destes resultados. A Inovação de Processos e Serviços deve ser contínua na busca por melhorias da produção do conhecimento, devendo ser fomentada pelos líderes e profissionais, estimulando a criatividade humana, no entanto, buscando sempre o debate do tema e a formalização explícita da inovação. De acordo com Freire *et al.* (2014), os modos de conversão do conhecimento possivelmente sejam a chave para a inovação e compartilhamento do conhecimento;
- f) tecnologia – de forma semelhante ao item anterior, a tecnologia é uma facultadora da implementação do Modelo de GC. Para o Processo de GC, a literatura trata a tecnologia como uma importante ferramenta de apoio à gestão, e não essencialmente exclusiva e indispensável. Para o apoio na implementação do modelo de GC é importante o desenvolvimento de um software no OISP para auxiliar na organização da informação, assim como permitir e fomentar a disseminação do conhecimento de forma organizada. Atualmente, a produção do conhecimento está condicionada à organização pessoal de cada profissional de inteligência, sendo basicamente compartilhado apenas o relatório de conclusão, ficando sob a guarda de cada profissional os dados reunidos.

O terceiro elemento refere-se ao Processo de GC, realizado de forma repetitiva, cíclica, espiral e contínua em relação ao tempo. Os processos podem ser definidos no OISP como o uso sistemático da MPC, que transforma dados e/ou informação em conhecimento. Segundo Campos (2014), as cinco atividades propostas por Batista (2012), identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar, são essenciais, devendo haver contínuos ajustes no processo. Para Batista *et al.* (2014), as cinco atividades devem ser executadas na gestão de processos e projetos, utilizando o ciclo KDCA. No OISP, são definidas seis fases que compõem o Processo de GC, aprumadas com os conceitos doutrinários estabelecidos pela DNISP. Estas fases devem ser executadas independentemente da ordem cronológica, podendo ser realizadas individualmente, por inúmeras vezes, de forma evolucionária, no entanto este modelo orienta o desenvolvimento na ordem cronológica ao menos na primeira vez em que é realizada. As fases do Processo de GC são descritas abaixo:

- a) planejar – com base nos dados obtidos através dos viabilizadores de GC, esta é a fase em que se busca identificar, definir e ordenar de forma metódica o trabalho a ser desenvolvido no OISP. O planejamento é a fase inicial e sistemática, sendo este conceito reforçado por Lorenzetti (2012) como essencial para o processo;
- b) reunir – é a fase que busca reunir dados, ainda que obtidos de fonte aberta, protegida e ou negada, através de ações de inteligência, pautadas nos princípios constitucionais, executadas por profissionais de inteligência ou por meio eletrônico. Estas ações são essenciais para produção do conhecimento;
- c) processar – é a fase que processa um arranjo dos dados de forma lógica, ordenada e sequencial, alinhados com a fase de planejamento e qualificados quanto à relevância e confiabilidade dos dados e da fonte. Esta fase é subdividida em avaliação, análise, integração e interpretação dos dados, o que favorece o entendimento e, consequentemente, a produção do conhecimento;
- d) comunicar – é a fase que define a difusão parcial dos dados, ainda que não completamente processados, porém, em razão da necessidade e do tempo, seja requerida tal informação, atendendo ao princípio da oportunidade;
- e) formalizar – é a fase que busca formalizar o conhecimento processado em documento explícito, conforme modelos e objetivos de uso definidos pela DNISP;
- f) difundir – é a fase que, alinhada ao planejamento, difunde o conhecimento formalizado a quem de direito.

Na fase Processar, a DNISP não define o quantitativo necessário de profissionais para avaliar, analisar, integrar e interpretar os dados e/ou conhecimento. Partindo do ponto de vista lógico, a condição intelectual humana é falha, conforme conceituada por Platão e apresentada por Nonaka e Takeuchi (1997). Neste sentido, orienta-se para a necessidade de processamento de forma redundante por mais de um profissional, a fim de minimizar os erros humanos de crença.

O Ciclo KDCA é o quarto elemento e está diretamente ligado a GC, devendo ser utilizado de modo a gerenciar as fases do Processamento Iterativo de GC, buscando aumentar a eficiência e o acatamento dos princípios constitucionais. Considerando que, segundo Campos (2014), o alinhamento com o ciclo KDCA acelera o aperfeiçoamento das atividades, documentações, treinamentos e criação de comportamento flexível e dinâmico. No OISP, o Ciclo KDCA é missão das lideranças, em consonância com a atividade realizada em Viabilizadores de GC. Sabendo-se que o acrônimo KDCA refere-se às palavras *Knowledge* (Conhecimento), *Do* (Executar), *Check* (Verificar) e *Action* (Agir/Corrigir), conforme definido por Batista (2012), o Ciclo KDCA é definido da seguinte forma no OISP:

- a) *Knowledge* – traduz-se no controle das atividades de planejar, reunir, processar, comunicar, formalizar e difundir, no entanto, com foco no conhecimento, buscando identificar o conhecimento relevante e a ser alcançado para melhoria do processo, assim como, definir indicadores, metas e métodos para obtenção de dados e produção do

conhecimento. O *knowledge* deve ser formalizado em um plano com o objetivo de obter conhecimento para atingir as metas e disseminar este conhecimento ao grupo de trabalho, assim como aplicá-lo;

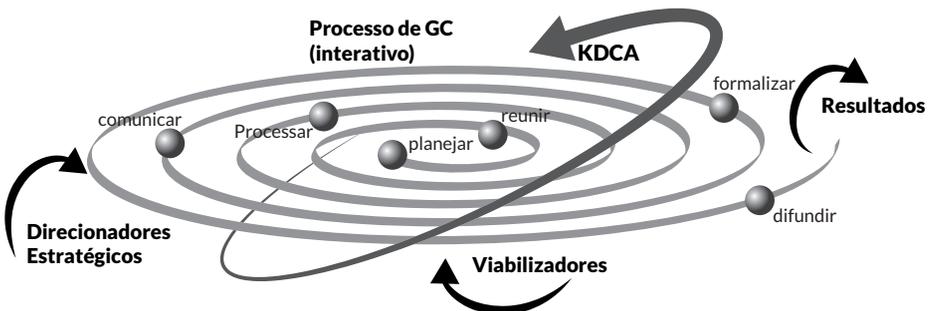
- b) *Do* – deve primar pela execução do plano de GC (PGC), buscando a qualificação dos profissionais de inteligência e a aprendizagem do processo de produção de conhecimento no OISP. O plano de GC é definido e descrito no modelo prescritivo de GC, que complementa o modelo descritivo. Segundo Batista (2012), para a elaboração de um PGC é importante a análise das definições de visão de GC, objetivos de GC, estratégias de GC, estrutura de governança, práticas de GC e recomendações de conscientização;
- c) *Check* – é a fase do ciclo KDCA que busca verificar se as metas e melhorias foram alcançadas, assim como se o PGC foi executado conforme planejado;
- d) *Action* – é a fase em que devem ser realizadas as correções em eventuais desvios no Processo de GC (Planejar, Reunir, Processar, Comunicar, Formalizar e Difundir) ou na falha em atingir as metas, devendo ser reestruturado e formalizado em um novo plano.

O último elemento, Resultados da GC, está subdividido, considerando-se que o Processo de GC, juntamente com os Direcionadores Estratégicos e os Viabilizadores, orientam para Resultados imediatos e finais. Para o OISP, os Resultados imediatos se refletem na capacidade de qualificação obtida pelos profissionais de inteligência, de forma individual ou em grupo, e da instituição em planejar, reunir, comunicar, processar, formalizar e difundir o conhecimento, assim como, da sociedade em fornecer dados e informações para o Processo de GC.

Modelo Gráfico Descritivo de GC para o Observatório de Inteligência

Todos os elementos do modelo de GC supracitados podem ser vistos na Figura 2. Esta representação gráfica fornece uma visão macro do modelo de GC aplicado ao OISP do 14ºBPM. No modelo desenvolvido, os Viabilizadores e os Direcionadores Estratégicos estão estreitamente ligados ao Processo de GC, pois são estes que condicionam e orientam a dinâmica do processo, que é realizado de forma incremental e em espiral. O conhecimento produzido em Resultados é realizado pela interação dos conhecimentos tácito e explícito. O Processo conceitualmente agrega valores da teoria de criação do conhecimento, das duas dimensões de criação do conhecimento, especificamente da espiral vertical da dimensão epistemológica de Nonaka e Takeuchi (1997). Ainda no modelo proposto para o OISP, a sociedade passa a fazer parte dos Viabilizadores, sendo um diferencial em relação ao modelo proposto por Batista (2012).

Figura 2 - Modelo gráfico descritivo de GC para o Observatório de Inteligência e Segurança Pública



Fonte: Autor, 2017.

No Ciclo KDCA, o foco é a gestão de processos e o gerenciamento organizacional, buscando aumentar os conhecimentos em nível ontológico, para uma relação mútua, harmônica e eficiente intraorganização e em âmbito externo. Este ciclo é fundamental no modelo de GC, pois favorece a inovação, com o compartilhamento do conhecimento, que, conseqüentemente, gera discussão acerca do processo de produção, possibilitando o surgimento de ideias de melhoria de processo e serviço.

Segundo a pressuposta teoria, a interação dos conhecimentos tácito e explícito favorecem o surgimento da inovação no ambiente organizacional. Para Nonaka e Takeuchi (1997), na busca de tornar-se dinâmica ao ambiente, a organização deve possuir profissionais que atuem de forma ativa, como fomentadores da inovação.

Aplicação do modelo de GC na Atividade de Inteligência

No Brasil a atividade de inteligência pautada nos princípios constitucionais é recente, sendo atualmente construída para o benefício da sociedade e do País. Embora a atividade de inteligência seja maculada em razão de sua história, são inegáveis os benefícios quando aplicada para o bem de todos. No OISP, a adoção da DNISP é recente e atualmente não é aplicada em sua totalidade. Conforme resultados da pesquisa aplicada, há o consenso, por parte dos pesquisados, de que a DNISP é o documento norteador das atividades e, de modo geral, todos acreditam que seja suficiente como ferramenta metodológica.

Entretanto, alguns fatores como o desconhecimento do profissional em relação à importância da DNISP, a falta de recurso humano e tecnológico das organizações, a quebra de paradigmas no desenvolvimento do trabalho, a resistência dos gestores em abandonar métodos tradicionais e incentivar a atividade de inteligência podem ser causadores da resistência à aplicação e uso da Doutrina proposta.

Para o OISP, o modelo proposto não resolve problemas como falta de recursos humanos e tecnológicos, no entanto, se a equipe estiver em sintonia, desenvolvendo a atividade de forma harmônica, é possível que o problema seja minimizado. Quanto à tecnologia, é importante o investimento de forma a produzir o meio necessário para o apoio no desenvolvimento e implementação da GC. Deste modo, a tecnologia deve ser utilizada como ferramenta de apoio ao profissional e não como ferramenta autônoma de produção do conhecimento e armazenamento de dados no OISP.

As atribuições das lideranças em relação ao Processo de GC, assim como a qualificação e o aprimoramento individual dos profissionais, da equipe e da organização, refletem no estímulo à Inovação no OISP, podendo produzir melhorias de Inovação em Processos e Serviços.

A qualificação individual, do grupo e da instituição, juntamente com a inovação obtida no OISP, reflete em melhoria de eficiência no processo de produção do conhecimento e contribuem para a produção de um conhecimento pautado nos princípios constitucionais. A finalidade do conhecimento produzido é de grande relevância social, na busca por prevenção e proteção à sociedade, assim como, no apoio à missão constitucional da organização policial em relação às ações futuras de antijuridicidade.

Considerações Finais

O modelo de GC desenvolvido para o OISP trouxe contribuições significativas para a atividade de inteligência. Com o foco nas pessoas, favoreceu o compartilhamento do conhecimento e inovação, promovendo a dinâmica da produção do conhecimento em relação a atividade criminal. O compartilhamento do conhecimento melhorou a produção do conhecimento, tornou o trabalho mais flexível com base na inovação e facilitou o entendimento do processo, sendo fatores que podem contribuir para o desenvolvimento do produto conhecimento mais confiável e de forma preventiva.

Considerando que, de acordo com Batista (2012), para o sucesso da GC, o desafio das organizações é sensibilizar os envolvidos no processo, deve-se levar em conta as recomendações feitas pela APO (2015): verificar se todos os envolvidos conhecem o que é GC, sua importância e seus benefícios; ser convincente sobre implementação da GC, mostrando que é possível; incentivar as práticas atuais que têm relação com GC; adotar incondicional a institucionalização da GC pela alta gestão; enaltecer os casos de sucesso de forma prática e irreverente, a fim de manter o entusiasmo e participação; e estabelecer um plano de comunicação.

Referências

14º Batalhão de Polícia Militar. **Observatório de Inteligência: Segurança Pública e Cultura de Paz.** Jaraguá do Sul: O 14º Batalhão; 2012. Projeto Observatório de Inteligência.

APO - ASIAN PRODUCTIVITY ORGANIZATION. **Knowledge management: facilitator's guide.** 2015. Disponível em: <http://www.apo-tokyo.org/00e-books/IS-39_APO-KM-FG.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

ARAÚJO, Wagner J. **A segurança do conhecimento nas práticas da gestão da segurança da informação e da gestão do conhecimento.** 2009. 280 p. Tese de Doutorado em Ciência da Informação e Documentação, Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BATISTA, Fábio F. **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. 132 p.

BATISTA, Fábio F. *et al.* **Casos reais de implantação do modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira.** Brasília: Ipea, 2014. 150 p.

BRANDÃO, Soraya M.; BRUNO-FARIA, Maria F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro branco: ciência, tecnologia e inovação.** Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002. 78 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz.** 3.ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006. 198 p.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **DNISP: Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.** 4 ed. Brasília, 2014. 146 p.

CAMPOS, Samuel V. **Gestão do conhecimento na administração pública e uso de tecnologia da informação para melhoria dos resultados: o caso do corpo de intendentes da marinha.** 2014. 135 p. Dissertação de Mestrado em Administração, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

COSTA, Ricardo F. O. **Estudos de caso sobre a eficaz gestão do conhecimento em PMEs portuguesas.** 2013. 84 p. Dissertação de Mestrado em Inovação e Empreendedorismo Tecnológico, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 2013.

DRAGO, Isabela. **Contribuições do Movimento Nós Podemos Paraná para a criação e compartilhamento de conhecimentos nos Núcleos Locais de Trabalho.** 2011. 205 p. Dissertação de Mestrado em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

DRUZIANI, Cássio F. M. *et al.* Gestão e a engenharia do conhecimento aliadas na modelagem do conhecimento – análise sistêmica csm e contextual commonkads de um repositório na web. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 194-217, 2012.

FREIRE, J. *et al.* Buscado Conhecimento Técnico Científico: Análise de Rede Informal Interorganizacional. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, v. 5, n. 1, p. 28-41, 2014.

FREIRE, Patrícia S. *et al.* Memória organizacional e seu papel na gestão do conhecimento. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 14, n. 33, p. 41-51, 2012.

GIRARD, John P; MCINTYRE, S. Knowledge management modeling in public sector organizations: a case study, **International Journal of Public Sector Management**, v. 23, n.1, p. 71-77, 2010.

HOFFMANN, Maria H; HAMMERSCHMIDT, Rodrigo. **Segurança Pública: diálogo permanente**. Florianópolis, SC: DIOESC, 2012. 418 p.

KRONBAUER, Elisete; OLIVEIRA, Jefferson M. Gestão do conhecimento no contexto das organizações públicas: um estudo de caso em uma instituição federal de ensino superior. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 2, p. 415-433, 2013.

LIMA, Dagomar H; VARGAS, Eduardo R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.2, p.385-401, 2012.

LIMA, Mariana F. **Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil**. 2012. 174 p. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Brasília da Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LORENZETTI, Jorge *et al.* Tecnologia, inovação tecnológica e saúde: uma reflexão necessária. **Texto contexto - enferm**. Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 432-439.2012.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 358 p.

OLIVEIRA, E. F. T.; GRÁCIO, M. C. C. Análise a respeito do tamanho de amostras aleatórias simples: uma aplicação na área de Ciência da Informação. **Data Grama Zero: Revista de Ciência da Informação**, [S.l.], v.6, n.3, 2005.

PAULA, Giovani. **Atividade de Inteligência de Segurança Pública: um modelo de conhecimento aplicável aos processos decisórios para a Prevenção e Segurança no Trânsito**. 2013. 293p. Tese de Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da UFSC. Florianópolis, 2013.

RABELO, Ricardo A. *et al.* Gestão do conhecimento em processos de transformação organizacional: o desenvolvimento da intimidade como fator facilitador. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 21-35, 2012.

ROSSETI, Disney. **As atividades de inteligência de estado e de polícia e a lei de acesso à informação no contexto do estado democrático de direito**. 2013. 132 p. Dissertação de Mestrado em Direito e Políticas Públicas, Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013.

SILVA, Gustavo P. A. A gestão de conhecimentos críticos aplicada ao dia a dia do trabalho: a missão de ampliar o compartilhamento, aprimorar a tomada de decisão e aperfeiçoar processos de trabalho. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 026, 2015, Brasília. **Anais**. Brasília: CONSAD, 2015.

STEFANO, Nara M. *et al.* Gestão de ativos intangíveis: implicações e relações da gestão do conhecimento e capital intelectual. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 22-37, 2014.

TARAPANOFF, Kira. **Inteligência, informação e conhecimento**. Brasília: Ibict, UNESCO, 2006. 453p.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUA INTEGRAÇÃO AO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA (SISBIN)

Ronimar Vargas Jobim¹

Marcelo Victor Duarte Corrêa²

Resumo: O presente artigo busca analisar a atividade de inteligência na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e sua integração ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Pesquisa fundamentada em consulta a documentos oficiais além de documentos dos órgãos ligados à Segurança Pública e ao Sistema Brasileiro de Inteligência. Autores consagrados com publicações voltadas ao serviço de inteligência também são referenciados no texto. Estudo de abordagem qualitativa desenvolvido a partir do método indutivo, onde se empregou o procedimento de pesquisa descritiva, buscando apresentar futuras projeções da atividade de inteligência na SENASP. Nas Considerações Finais se aponta que o serviço de inteligência em segurança pública mostra-se como um meio de produção de conhecimento direcionado especificamente a assessorar o sistema de segurança pública no enfrentamento da violência e do crime. Assim, foi possível concluir, a partir do estudo desenvolvido, que o serviço de inteligência se mostra como estrutura fundamental de interseção das instituições policiais, estabelecendo vínculos de confiança e de cooperação, buscando o fortalecimento da rede nacional de informações na área de segurança pública, capacitada para atender à demanda de seu objetivo fim.

Introdução

O Sistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública (SISP) foi instituído em 2009 pela Resolução N.º 01, editada em 15 de julho do mesmo ano pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, em consideração ao que foi percebido como uma “manifestação favorável do Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública”.

Uma vez que existe um Subsistema, também é necessária a criação de uma Coordenação, missão essa a cargo da Coordenação-Geral de Inteligência (CGI), a Agência Central do SISP, vinculada à SENASP/MJ, fazendo parte dele todos os “Organismos de Inteligência de Segurança Pública, suas agências, o respectivo pessoal e estrutura material”, conforme o Art. 1.º, §3.º, V do mesmo documento.

Neste artigo, serão apresentadas as normativas que constituem o sistema brasileiro de inteligência e sua estreita relação com a atividade de inteligência desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Inteligência de Segurança Pública

São muitos os conceitos de Inteligência e Segurança Pública, todos convergentes. Optou-se por apresentar aqui, como parte da fundamentação teórica, aquele apresentado pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), citando que a atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) vem a ser:

1 Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado de Rondônia, atuando junto à Coordenação-Geral de Inteligência (CGI) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Tecnólogo em Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisol), especializando em Direito e Inteligência no Combate ao Crime Organizado e ao Terrorismo pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

2 Capitão da Polícia Militar do Estado de Rondônia, atuando junto à Gerência de Inteligência da Casa Militar da Governadoria do Estado de Rondônia, Tecnólogo em Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisol), Especialista em Segurança Pública e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Estado de Rondônia (UNIR).

O exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera da 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, 2015, p. 8).

Esta atividade de ISP organiza-se em Sistemas de Inteligência de Segurança Pública, de modo integrado, entendendo-se como Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), o conjunto formal de Subsistemas e de Agências de Inteligência distribuídas em todo o Território Nacional, atuando em consonância com a mesma doutrina e de forma harmônica, integrada e ordenada. (BRASIL, 2015, p. 16).

Segundo Castro e Filho (2012, apud BRASIL, 2015), assim fica entendido o SISP no plano nacional:

A atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP), em nível nacional, é desenvolvida pelo Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), o qual, por sua vez, é um Subsistema do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cuja Agência Central é a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). (CASTRO E FILHO, 2012 p. 101 apud BRASIL, 2015).

No âmbito nacional podemos destacar na atualidade três estruturas sistêmicas de inteligência principais: o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cujo órgão central é a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); o Subsistema de Inteligência de Defesa (SINDE), cuja agência central é o Departamento de Inteligência Estratégica (DIE); e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), com a Coordenação-Geral de Inteligência (CGI/SENASP) vigorando com sua agência central.

Estes sistemas, no entanto, não guardam entre si nenhum tipo de subordinação, como afirma Cepik (2013).

O Subsistema de Inteligência de Defesa (SINDE) foi criado em 2002, por meio da Portaria Normativa nº 295 do Ministério da Defesa, aos 03 de junho de 2002. A Criação deste subsistema, assim como a criação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), implicou uma tentativa do Poder Executivo em imprimir contornos mais claros ao SISBIN, cuja lei de criação nada esclareceu sobre a estrutura hierárquica dos sistemas, não oferece informações sobre as possíveis formas de subordinação, não atribui a quem os órgãos devem ser responsáveis (apesar de definir a ABIN como órgão central, se calou sobre o tipo de relação que a Agência manteria com os outros órgãos), não regulamentou que tipo de coordenação poderia existir entre seus componentes. (CEPIK, 2013 p. 94-95).

Figura 1- Relação entre os principais sistemas de inteligência nacional



Fonte: Autor, 2017.

Assevera o mesmo doutrinamento que a Inteligência de Segurança Pública se presta ao assessoramento do processo decisório, atuando por intermédio da produção de conhecimento nos níveis Político, Estratégico, Tático e Operacional. (BRASIL, 2015).

Neste sentido, em face dos diversos campos de atuação da Segurança Pública, considerando ainda as peculiaridades de cada Instituição, apresenta espécies variadas de ISP, sendo elas: Inteligência de Polícia Judiciária, Inteligência Policial Militar, Inteligência Bombeiro Militar e Inteligência Policial Rodoviária. (BRASIL, 2015).

Histórico da atividade de inteligência no mundo

A atividade de inteligência sempre esteve ligada à melhor tomada de decisão do homem, quando, nas origens, através dos homens primitivos, havia a necessidade de atividades de inteligência para que o grupo pudesse se manter com recursos que eram escassos e que pudesse disputar com grupos rivais novos territórios.

As ações de inteligência tiveram sua maior visibilidade a partir da obra “Arte da Guerra”, que traz, em 13 capítulos, estratégias militares. O autor, Sun Tzu, um general chinês, sinaliza a importância da utilização do poder militar e de conhecer o inimigo. Em sua obra, mostra informações de elementos infiltrados na população, que conseguem dados sobre a rotina dos habitantes, suas vulnerabilidades e seus pontos fortes com relação a armamento e fortificações.

Na Bíblia Sagrada³, no Antigo Testamento, são apontadas atividades de inteligência quando Deus dá instruções a Moisés para realizar espionagem em Canaã:

Tomem este caminho, e subam a montanha, e vejam qual a terra; e o povo que nela habita, se é forte ou fraco, poucos ou muitos; e vejam o lugar onde eles vivem, se é bom ou mau, e em que cidades eles moram, se fortificadas ou não; e como é a terra, se acidentada ou plana, se há florestas ou não. (CNBB, 2014, p. 181).

Passando para a Idade Média, observam-se os senhores feudais, que ganhavam terras dos reis, e os camponeses, que cuidavam da agricultura nos feudos, recebendo em troca proteção e um pedaço de terra. Era necessário monitoramento das atividades dentro dos feudos e o monitoramento da nobreza, pois havia uma grande disputa por terras e poder.

Com a evolução histórica dos anos, observamos os avanços da atividade de inteligência, onde a tramitação e o fluxo das informações passa a acontecer de forma cada vez mais rápida. As informações que eram obtidas através do material humano passam a ser agregadas de tecnologias que facilitam a obtenção das informações e a segurança do que é obtido. Toda essa evolução permite maior efetividade no planejamento e na tomada de decisão de gestores.

Histórico da Atividade de Inteligência no Brasil

No Brasil, as atividades de Inteligência eram conhecidas em sua origem como “atividades de informações”, com uma estrutura povoada de mistérios que, muitas vezes, buscava apenas identificar os opositores do regime da época. No Brasil, o primeiro órgão de inteligência criado para desenvolver essas atividades foi o Conselho de Defesa Nacional. (PAULA, ROVER, 2012 *apud* BRASIL 2015).

Instituído em novembro de 1927, o Conselho de Defesa Nacional tinha como missão reunir ‘informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral relativas à defesa da pátria’. O que isso significava, ninguém sabia. Em tese, nada específico. Na prática,

3 Antigo Testamento, Livro dos Números – Cap. 13, Versículos 17-20.

podia ser absolutamente tudo. O Conselho de Defesa Nacional tinha o direito, por exemplo, de investigar a vida pessoal de adversários políticos do presidente ("questão de moral") ou espionar operários em greve ("defesa da pátria"). Assim o embrião do serviço secreto surgia com um vício que o órgão carregaria para sempre: um mandato excessivamente amplo, feito sob medida para que o governo pudesse utilizá-lo contra quem quisesse. Na maioria das vezes contra o povo. (FIGUEIREDO, 2005, p. 37-38).

As atividades de inteligências existentes antes da criação do Conselho de Defesa Nacional eram restritas a questões de Defesa Nacional, exercidas pelos Ministérios Militares existentes. As atividades desempenhadas eram para atender às necessidades das respectivas forças militares.

No governo de Juscelino Kubitschek, foi oficialmente criado o primeiro serviço de inteligência, que se chamava Serviço Federal de Informações e Contrainformação (SFICI), o qual, no Governo Militar, a contar de 1964, foi substituído pelo Serviço Nacional de Informações (SNI).

Durante seu período de existência (1956-1964), o SFICI ficou conhecido por sua paranoia em relação a quem podia ou não ser considerado inimigo do "estado democrático de direito". Vigiou sobretudo associações de esquerda, políticas ou não, como o PCB e Movimentos Grevistas. Também levantou dados sobre rivais políticos do presidente, como o político de direita Carlos Lacerda, que nutria uma certa animosidade contra o Presidente Juscelino Kubitschek. Mesmo o então membro da UDN (partido de direita extinto pelo golpe de 1964) José Sarney chegou a ser tachado de comunista por um relatório da SFICI. (SILVEIRA; CRUZ, 2011, p. 14 apud FELTRIM, 2010, p. 95).

Atividade de Inteligência de Segurança Pública

Não obstante sua íntima ligação com as instituições de segurança pública já há muito consolidadas, elencadas no artigo 144 da Constituição Federal, a atividade de Inteligência, intrínseca ao campo da Segurança Pública, apresenta-se como atividade relativamente nova quando se trata de sua articulação sistêmica no plano nacional.

No tocante à transcrição histórica de tal articulação no campo da segurança pública, relaciona-se diretamente com o surgimento de um órgão central no âmbito do Governo Federal, em particular junto ao Ministério da Justiça, com as competências necessárias para gerir as políticas públicas nesta área. A esse respeito e, concomitantemente à sua evolução, afirma Cristino (2008) que o movimento para a inovação da segurança pública iniciou em 1995, com a Medida Provisória nº 813, que instituiu a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), primeiro órgão direcionado à articulação de ações nacionais referentes ao assunto.

Anteriormente ao surgimento da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), cabia à Secretaria de Polícia Federal, a incumbência, no âmbito do Ministério da Justiça, de manter a articulação com os órgãos do sistema de segurança pública, visando o enfrentamento à violência e a preservação da ordem pública.

Também, a incolumidade das pessoas e do patrimônio e a recomendação de medidas de prevenção e repressão da violência. Essas articulações objetivavam uma maior eficácia dos órgãos de segurança pública, além de outras medidas ligadas ao serviço privado de segurança e a polícia criminal. (BRASIL, 1993).

A criação da SEPLANSEG deu-se efetivamente no ano de 1995, no então governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A Secretaria, ainda que não tenha constituído em sua estrutura uma agência central de inteligência com fins específicos ao serviço, estabeleceu os primeiros instrumentos de integração de informações de segurança pública em âmbito nacional, até então inexpressivos, trazendo um novo olhar para a área.

Noutro passo, faz-se necessário destacar que a mesma Medida Provisória que criou a SEPLANSEG também autorizou o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que viria a existir quatro anos mais tarde.

Ademais, em 26 de setembro daquele mesmo ano, foi editado um Decreto Não Numerado para a criação do Programa de Integração das Informações Criminais no âmbito do Ministério da Justiça, cujos objetivos eram integrar as informações criminais por intermédio de rede informatizada e estreitar a cooperação com os Estados.

A participação iria dar-se por meio de convênio de cooperação técnica entre os órgãos de segurança federais e os órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 1995). As competências foram reguladas por ato do Ministro da Justiça, como vemos a seguir em relato do Tribunal de Contas da União.

A Portaria do Ministro da Justiça nº 1.542, de 08.12.1995, atribuiu, ao Departamento de Assuntos de Segurança Pública, da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça, a coordenação do Programa criado pelo Decreto supra, especificando ainda que sua concepção deveria ser descentralizada, respeitando a autonomia de cada ente participante, e as bases de dados de cada ente participante continuariam sob a gerência e responsabilidade do ente. (BRASIL, 2013, p.14).

Com a função precípua de integração das informações de Segurança Pública, Justiça e Cidadania, a Rede INFOSEG teve seu início em meados de 1996, contando com a participação de apenas quatro estados, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso.

O acesso era exclusivo aos integrantes das Polícias Cíveis via intranet, o que na prática inviabilizava o princípio da oportunidade na atividade policial, pela dificuldade de acesso aos dados por parte das Polícias Militares e de órgãos das Secretarias de Segurança Pública. (BARRETO, 2013 p. 12 e 13).

Apesar da tão almejada integração de informações criminais, não foram efetivadas as ações com base no dispositivo federal que deu início a esse processo, uma vez que, dentre outras razões, constatou-se insuficiência de regulamentação. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Mais tarde seriam adotadas novas medidas com estes fins, através do Decreto nº 6.138, de 28 de junho de 2007, o qual se prestou a instituir, no âmbito do Ministério da Justiça, a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização, denominada naquele ato de Rede Infoseg. Esta já como ferramenta de integração de informações no campo da inteligência, posto o enunciado em seu art. 1º:

Fica instituída, no âmbito do Ministério da Justiça, a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização - Rede Infoseg, com a finalidade de integrar, nacionalmente, as informações que se relacionam com segurança pública, identificação civil e criminal, controle e fiscalização, inteligência, justiça e defesa civil, a fim de disponibilizar suas informações para a formulação e execução de ações governamentais e de políticas públicas federal, estaduais, distrital e municipais. (BRASIL, DECRETO nº 6.138, art. 1º, 2007).

Note-se que o novo instrumento ampliou o espectro concebido pelo Programa de Integração das Informações Criminais pensado anteriormente, prevendo a participação, mediante convênio, além dos órgãos federais da área de segurança pública, controle e fiscalização, também as Forças Armadas, os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL 2007).

Outro aspecto importante no contexto da Rede Infoseg é sua concepção já como instituto legal e metodológico de articulação de uma rede de inteligência de segurança pública em âmbito nacional, postos os requisitos especificados em seu art. 6º.

Pode-se observar que a metodologia disposta no mencionado artigo deixa clara a gestão da Rede sob a responsabilidade do setor de inteligência pertencente aos órgãos integrantes da rede, o que pressupõe a necessidade da existência/criação destas agências junto aos órgãos participantes, em todos os níveis de governo, como visto no parágrafo anterior.

O fornecimento de informações de monitoramento e controle da Rede Infoseg e de seus usuários é condicionado à instauração e à instrução de processos administrativos ou judiciais, sendo o atendimento da solicitação de responsabilidade exclusiva do chefe do setor de inteligência dos órgãos integrantes da rede, observados, nos casos concretos, os procedimentos de segurança da informação e de seus usuários. (BRASIL, DECRETO nº 6.138, art. 6º, 2007).

Atividade de Inteligência na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)

No curso da evolução histórica da gestão superior da segurança pública nacional, no âmbito do Ministério da Justiça, a edição do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, resultou na transformação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), conforme nos relata Cristino (2008):

Logo em seguida, em 1997, foi convertida em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), tendo competências e atribuições ampliadas. Sofreu várias alterações nos anos seguintes, alcançando destaque com a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública e a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) em 2000. Todavia, consolidou-se como órgão central de planejamento das ações de segurança com a execução do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2003. (CRISTINO, 2008).

O dispositivo legal, além de apresentar as competências do novo órgão, enumerava as diversas ações por meio das quais as desenvolveria, dentre elas, a de "ampliar o sistema nacional de informações de justiça e segurança pública" (BRASIL, DECRETO nº 2.315, art. 16º, II, 1997).

Regimentalmente, mesmo tendo sido criada em 1997, a SENASP assumiu a maioria das atribuições da antiga SEPLANSEG, posto que na sua criação não houve mudanças estruturais no que se refere aos seus órgãos componentes.

A norma reguladora das atividades da Secretaria, para além de alterar sua designação, definiu suas atribuições no âmbito do Ministério, em especial na implementação da política nacional de segurança pública e no acompanhamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

As diversas mudanças estruturais não tiveram o necessário acompanhamento das normativas regimentais que definiam as atribuições dos órgãos internos da SENASP, seus Departamentos e Coordenações, em especial as relacionadas à atividade de inteligência, como podemos observar no quadro demonstrativo abaixo.

Quadro 1 - Edições Normativas do Ministério da Justiça

NORMATIVA	ÓRGÃO	ATRIBUIÇÃO
DECRETO Nº 3.698, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2000 • Estrutura o Ministério da Justiça	Coordenação-Geral do Subsistema de Inteligência no Departamento de Articulação das Ações Policiais Integradas da SENASP	• Coordenar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.
DECRETO Nº 4.685, DE 29 DE ABRIL DE 2003 • Estrutura o Ministério da Justiça	Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública DEAPSEG/SENASP	• Integrar as atividades de inteligência de segurança pública, em âmbito nacional, em consonância com os órgãos de inteligência federais e estaduais, que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP.
DECRETO Nº 5.535, DE 13 DE SETEMBRO DE 2005 • Estrutura o Ministério da Justiça	Departamento de Políticas, Programas e Projetos – DEPRO/SENASP	• Integrar as atividades de inteligência de segurança pública, em âmbito nacional, em consonância com os órgãos de inteligência federais e estaduais, que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP.
PORTARIA Nº 1.821, DE 13 DE OUTUBRO DE 2006 • Regimento Interno da SENASP	Departamento de Políticas, Programas e Projetos – DEPRO/SENASP Através da Coordenação-Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública - CGAI/SENASP e suas duas coordenações: • Coordenação de Inteligência • COINT • Coordenação de Contra Inteligência - COCINT	• Integrar as atividades de inteligência de segurança pública, em âmbito nacional, em consonância com os órgãos de inteligência federais e estaduais, que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP.
DECRETO Nº 8.668, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2016 • Estrutura o Ministério da Justiça	Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ Através da Coordenação-Geral de Inteligência – CGI/SENASP	• Integrar as atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com os órgãos de inteligência federais, estaduais e distritais que compõem o subsistema de inteligência de segurança pública.

Fonte: Arquivo da pesquisa

Uma análise legislativa nos demonstra que as normativas que definiram ou redefiniram a estrutura ministerial não se dedicaram a pormenorizar as competências de cada órgão da SENASP, que se utilizou de um Regimento Interno ainda editado em 1999, o qual não abordava ainda atribuições da Secretaria para a área de inteligência, senão as relacionadas à Rede Infoseg.

Dessa forma, a SENASP passou a ter as atribuições regimentais para as atividades da área de inteligência definidas apenas em 2006, com a edição da Portaria N° 1.821, de 13 de outubro, junto ao Departamento de Políticas, Programas e Projetos da SENASP, que, dentre suas várias competências, trazia:

Art. 9º Ao Departamento de Políticas, Programas e Projetos compete:

(...)

XI – integrar as atividades de inteligência de segurança pública, em âmbito nacional, em consonância com os órgãos de inteligência federais e estaduais, que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP. (BRASIL, 2006).

Observa-se que a atividade de inteligência se estruturou com mais detalhamento de suas atribuições junto ao Departamento com competência para subsidiar a definição das políticas de Governo, no campo da segurança pública.

Quanto à execução, realizada através da Coordenação-Geral do Plano de Ações de Integração em Segurança Pública – CGAI, a qual também se subdividia em Coordenação de Inteligência – COINT e Coordenação de Contra Inteligência – COCINT⁴. (BRASIL, 2006).

Art. 19. À Coordenação-Geral do Plano de Ações de Integração em Segurança Pública compete:

(...)

III – integrar as atividades de inteligência de segurança pública, em âmbito nacional, em consonância com os órgãos de inteligência federais e estaduais, que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP e no âmbito internacional com os órgãos correlatos que possuem acordo internacional com o Brasil; e

(...)

Art. 20. À Coordenação de Inteligência compete:

I – realizar a produção de conhecimento das diversas áreas da segurança pública para assessorar as decisões do Secretário;

(...)

IV – acompanhar a integração das atividades de inteligência de segurança pública, em âmbito nacional, entre os órgãos de inteligência federais e estaduais; e

(...)

Art. 21. À Coordenação de Contra Inteligência compete:

I – realizar medidas de segurança interna que visem à prevenção e a obstrução de ações adversas de qualquer natureza no âmbito da SENASP;

(...)

VI – acompanhar os conhecimentos relativos à contra inteligência produzidos pelos órgãos de inteligência integrantes do SISP.

Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)

Após um longo tempo esquecidas, as Atividades de Inteligência retomam vulto, sendo reformuladas, o que resultou na instituição da Lei 9.883/99, que cria o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), lei que também cria formalmente a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão central do SISBIN, cuja missão, destacam Castro e Filho (2012):

Tal lei definiu como missão do SISBIN atuar como um sistema capaz de integrar as ações das atividades de inteligência de todo o País, bem como responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações, além da produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, e pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional. (CASTRO e FILHO, 2012 p. 64 apud BRASIL, 2015).

4 SENASP. PORTARIA n° 1.821, art. 19 e art. 20, 2006.

Na Lei 9883, de 1999, temos o conceito legal de inteligência:

Art. 1º, § 2º - [...] entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1999).

O Decreto 4376, de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do SISBIN, estabelece em seu artigo 4º os órgãos que o constituem. Destacamos abaixo a representação do Ministério da Justiça.

[...]

IV – Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça;

Integração da Atividade de Inteligência da SENASP ao SISBIN

Os autores CASTRO e FILHO (2012) revelam que, em 20 de dezembro de 2000, ocorreu por parte do Governo Federal a divulgação de um Plano Nacional de Segurança Pública/PNSP, que trazia em seu compromisso 4 a implementação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública/SISP e os desdobramentos de ações que estabeleciam sua implantação, integração, criação e atuação. (CASTRO e FILHO, 2012 p. 37 apud BRASIL, 2015).

O Plano expunha que um dos maiores problemas estruturais das polícias estaduais era a dificuldade de trabalharem integradas, considerando a dualidade histórica que criou distanciamento entre as polícias militar e civil. Como solução apresentava a necessidade de subordinação de ambas as polícias ao comando da Secretaria de Segurança como ponto fundamental, criando-se então um Sistema Único de Segurança Pública nos Estados, centrado nas polícias estaduais que iriam ainda estabelecer interface com a Polícia Federal e as Guardas Municipais.

Dentre os elementos em que o Sistema Único deveria estar centrado, apresentava-se a necessidade de criação de órgão integrado de informação e inteligência policial, o qual, vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública, deveria priorizar o combate ao crime organizado para prevenir e inibir práticas delituosas cometidas por agentes policiais e, fundamentalmente, para subsidiar o planejamento estratégico da ação policial. (BRASIL, 2000, p. 11).

A necessidade de uma estrutura de produção de informação e conhecimento que atendesse à complexidade das demandas em segurança pública motivou a criação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SENASP, 2016). Percebe-se que, em um primeiro momento, a criação deu-se através da edição do Decreto N° 3448, de 5 de maio de 2000, que, além da definição dos órgãos integrantes, trazia como órgão central do Subsistema a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. (BRASIL 2000).

Esta medida mostrava-se equivocada, visto que, além da ABIN já possuir a competência de atuar como órgão central do SISBIN, usurpava competências já estabelecidas nas atribuições da SENASP enquanto órgão do Governo Federal, orgânico do Ministério da Justiça.

Particularmente, o desenvolvimento de uma política nacional para a organização e concretização de um sistema de informações de justiça e segurança pública, conforme preceituado no Decreto n° 2.315, de 4 de setembro de 1997, que criou a Secretaria.

Art. 16. À Secretaria Nacional de Segurança Pública compete assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, por meio das seguintes ações:

[...]

II – ampliar o sistema nacional de informações de justiça e segurança pública (INFOSEG); (BRASIL. DECRETO nº 2.315, art. 16º, II, 1997).

Tal equívoco foi corrigido em 21 de dezembro do mesmo ano, com a edição do Decreto nº 3.695, de 2000, posicionando a SENASP como órgão central do SISP. Na mesma data, o Decreto nº 3.696 alterava a estrutura regimental do Ministério da Justiça, criando na SENASP o Departamento de Articulação das Ações Policiais Integradas e, neste, a Coordenação-Geral do Subsistema de Inteligência. (BRASIL, 2000).

Historicamente, como o próprio nome da coordenação revela, pode ser entendido como o primeiro órgão com a competência de atuar como Agência Central do órgão central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, apesar da não ocorrência de regulamentação neste sentido.

Ademais, o Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, ao criar o SISP, também cria o Conselho Especial do Subsistema, órgão deliberativo, constituído com a finalidade de estabelecer normas para a atividade de inteligência de segurança pública, funcionando sob a presidência do Secretário Nacional de Segurança Pública. Era composto ainda pelos seguintes membros permanentes com direito a voto:

[...]

b) um representante do órgão de Inteligência do Departamento de Polícia Federal e outro da área operacional da Polícia Rodoviária Federal;

c) dois representantes do Ministério da Fazenda, sendo um do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e outro da Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI) da Secretaria da Receita Federal;

d) dois representantes do Ministério da Defesa;

e) um representante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

f) um representante da Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional; e

g) um representante da Agência Brasileira de Inteligência.

Considerando que também poderão integrar o SISP os órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, o mesmo dispositivo legal dispõe que estes poderão ter um representante cada, como membros eventuais do Conselho, porém sem direito a voto. Compete ao Conselho Especial:

I – elaborar e aprovar seu regimento interno;

II – propor a integração dos Órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal ao Subsistema;

III – estabelecer as normas operativas e de coordenação da atividade de inteligência de segurança pública;

IV – acompanhar e avaliar o desempenho da atividade de inteligência de segurança pública; e

V – constituir comitês técnicos para analisar matérias específicas, podendo convidar especialistas para opinar sobre o assunto.

Atualmente já se procederam diversas deliberações do Conselho, de acordo com as competências acima. Normatizações importantes foram propostas e dirigidas pela Coordenação-Geral de Inteligência, através da aplicação de grupos de trabalho ou consultorias especialmente contratadas para estes fins, sendo a aprovação de competência exclusiva do Conselho. Dentre as principais normas pode-se destacar:

1. Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP – sua criação e atualizações. Hoje encontra-se na 4ª edição, aprovada de acordo com as deliberações do Conselho Especial do SISP através da Portaria Nº 2, de 12 de janeiro de 2016, publicada em 2015, no DOU do dia 25/01/2016.

2. Resolução nº 01, de 15 de julho de 2009 – na qual a SENASP, em conformidade com o Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP. A resolução define a Coordenação-Geral de Inteligência da SENASP como Agência Central do SISP, visto que o Decreto de criação trazia apenas a SENASP como órgão central, com funções deliberativas.

Comitês Técnicos – através das: Portaria Nº 6, de 18 de janeiro de 2016 – que instituiu o Comitê Técnico com a finalidade de apresentar estudos sobre os reflexos da Lei de Acesso à Informação; Portaria Nº 7, de 18 de janeiro de 2016 – que instituiu o Comitê Técnico com a finalidade de apresentar estudo sobre as organizações criminosas, delimitando o papel dos órgãos de inteligência no seu enfrentamento e; Portaria Nº 13, de 19 de janeiro de 2016 – instituiu Comitê Técnico com a finalidade de apresentar estudos e propostas sobre alteração do Decreto N. 3.695, de 21 de dezembro de 2000.

As competências da Agência Central do SISP relacionadas à integração da inteligência de segurança pública no âmbito nacional ficaram evidenciadas conforme descrito no artigo 17 da Resolução nº 01, de 15 de julho de 2009:

Art. 17. Compete à Coordenação-Geral de Inteligência da SENASP - CGI, integrar e coordenar as atividades de inteligência de segurança pública no âmbito nacional, obedecidas a política, as diretrizes e as normatizações definidas pelo Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.

Desafios da Inteligência frente ao crescimento da criminalidade

Certamente ainda há muito a ser construído para o fortalecimento do atual Sistema de Inteligência de Segurança Pública brasileiro. Os esforços empreendidos, para além de superar os problemas crônicos estruturais das instituições policiais, são desperdiçados cada vez mais nas tentativas de viabilizar a integração e a cooperação dos serviços de inteligência interagências, frente à ineficiência da estrutura decadente do sistema de segurança pública nacional, como revelado no Plano Nacional de Segurança Pública proposto em 2000 (BRASIL, 2000, p. 4): “O atual modelo dualizado de polícia, com instituições policiais de ciclo incompleto, está esgotado.”

Enquanto é crescente a atuação de organizações criminosas no País, a limitação imposta pela própria atuação fragmentada das polícias impõe restrições também aos serviços de inteligência policial militar ou civil, posto suas competências legais de Polícia Ostensiva e de Polícia Judiciária.

Recentemente, em mais uma tentativa de enfrentar o problema da falta de um sistema de informações que integre de forma definitiva e eficaz as agências de inteligência de segurança pública, o Governo Federal anunciou a criação de Núcleos Permanentes de Inteligência nos estados.

De acordo com o ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, os núcleos possibilitarão que as polícias compartilhem informações, realizem investigações interestaduais e planejem operações em conjunto. “As inteligências desses estados têm inúmeras informações, mas, infelizmente, é uma dificuldade que sempre houve e ainda há, não há a troca total de informações. Essas equipes terão essa missão”, disse, após reunião na capital paulista com secretários de Segurança Pública estaduais. Cada núcleo será formado por uma equipe de inteligência de cada polícia presente no estado: Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Rodoviária. A intenção do ministério é criar núcleos em todos os estados do país. No entanto, em um primeiro momento, cinco estados participarão. (EBC 2013, p. 119).

O anúncio, vindo do Ministério da Justiça, revela o protagonismo que o Governo Federal pretende impor, pressupondo uma atuação da inteligência da Secretaria Nacional de Segurança Pública, através de sua agência central, não mais restrita ao assessoramento e à articulação de políticas junto aos entes federativos, como até então realizado, mas, assumindo papel mais operacional, em conjunto com as polícias, para a efetivação destes Núcleos.

Certamente uma reestruturação da atual Coordenação-Geral de Inteligência da SENASP se fará necessária para atender às demandas que se apresentarão, frente à nova dinâmica de atuação da Agência de Inteligência no combate à criminalidade.

Esta forma de atuação não é novidade, posto que o Ministério da Justiça já desenvolveu atividades de inteligência de segurança pública de cunho mais operacional recentemente, nos grandes eventos realizados no País.

Em particular, com grande sucesso na Copa do Mundo e nas Olimpíadas do Rio de Janeiro 2016, através do trabalho da Diretoria de Inteligência da Secretaria Extraordinária de Grandes Eventos, criada pelo Decreto 7.538, de 1 de agosto de 2011.

Art. 29. À Diretoria de Inteligência compete:

I – coordenar o desenvolvimento das atividades de inteligência, nos níveis estratégico, tático e operacional, em proveito das operações de segurança para os grandes eventos;
[...]

A permanência na agenda federal dos investimentos em segurança pública nas regiões fronteiriças e relacionadas à criminalidade violenta, em particular o enfrentamento dos homicídios, exposto nas diretrizes estratégicas que norteiam as principais ações para os próximos quatro anos, informados na mensagem presidencial da Presidência da República para o Plano Plurianual 2016-2019, acenam para uma necessidade de investimentos em tecnologias e métodos de atuação cada vez mais especializado da ISP.

Fortalecimento da segurança pública e redução de homicídios, com integração de políticas públicas entre os entes federados, controle de fronteiras e promoção de uma cultura de paz. (Mensagem Presidencial PPA 2016-2019, p. 38).

Considerações Finais

A partir da percepção de que o Governo Federal tem-se apresentado como protagonista de mudanças no plano da segurança pública, e, em particular, adotado cada vez mais como metodologia para a integração de esforços no enfrentamento à criminalidade o uso integrado das inteligências policiais, evidenciam-se fatores importantes a serem tratados pelas autoridades envolvidas neste processo, ligados ao fortalecimento permanente do Sistema de Inteligência de Segurança Pública.

Neste sentido, a estruturação de um sistema tecnológico integrado que permita o armazenamento de informações de inteligência e sua pronta utilização na formulação de conhecimentos que apoiem a tomada de decisões estratégicas dos gestores, investigações policiais e ações preventivas de polícia ostensiva, é medida urgente a ser implementada.

A atividade de inteligência de segurança pública se apresenta como instrumento de produção de conhecimento voltado ao assessoramento dos órgãos do sistema de segurança pública no enfrentamento da violência e do crime.

Procura utilizar-se dos meios que lhe permitam, de forma adequada aos preceitos éticos e legais, entender as complexidades que envolvem o fenômeno criminal para obter dados e informações que não estão disponíveis para obtenção pelos meios convencionais da atuação policial.

Assim, agregar e integrar órgãos no atual sistema de segurança pública nacional, com sua diversidade de instituições policiais, ainda que por si só não garanta a solução para os problemas, deve ser perseguido por toda a gestão das instituições envolvidas.

Desta maneira, a inteligência se apresenta como ponto fundamental de interseção das instituições policiais, estabelecendo vínculos de confiança e de cooperação, com vistas ao fortalecimento de uma rede nacional de informações de segurança pública que detenha competências para atender às demandas das instituições, no que diz respeito a sua atribuição.

Referências

BARRETO, Aldo de Albuquerque. A oferta e a demanda da informação: condições técnicas, econômicas e políticas. Brasília: **Ciência da Informação**, v. 28, n. 2, 2013, p. 168-173.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos (1993). **Decreto Nº 761, de 19 de fevereiro de 1993**. Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0761.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. (1997). **Decreto Nº 2315, de 4 de setembro de 1997**. Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2315.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. (2000). **Decreto Nº 3448, de 5 de maio de 2000**. Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3448.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. (2000). Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000. 34 p.

_____. (2002). **Decreto Nº 4376, de 13 de setembro de 2002**. Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. SENASP (2006). **Portaria nº 1821, de 13 de outubro de 2006**. Disponível no site: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/portaria_1821_senasp.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. (2007). **Decreto Nº 6138, de 28 de junho de 2007**. Disponível no site: <<http://www.planalto.gov.br/jato2007-2010/2007/decreto/D6138.htm>>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União (2013). **Auditoria no Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública Infoseg/Tribunal de Contas da União; Relator Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti**. 2. ed. Brasília: TCU, Sec. de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2013. 61 p. Disponível no site: <file:///C:/Users/bruna_000/Downloads/2689058.PDF>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. (2015). **Doutrina Nacional De Inteligência De Segurança Pública – DINISP/ Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública**. 4. ed, revista e atualizada. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. 80 p.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2016). **Plano Plurianual 2016-2019 – Mensagem do Presidente**. Disponível no site: <<http://www.planejamento.gov.br/planejamento-e-investimentos/plano-lurianual>>. Acesso em: 25 set. 2016.

CASTRO, Clarindo Alves de; FILHO, Edson Benedito Rondon. **Inteligência de Segurança Pública – Um Xequ-Mate na Criminalidade**. Curitiba: Juruá, 2012. 276 p.

CEPIK, Marcos Carra. **Inteligência Governamental – Contextos Nacionais e Desafios Contemporâneos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2013. 317 p.

CNBB, **Bíblia Sagrada**. Cachoeira Paulista: Canção Nova, 2014. 1.868 p.

CRISTINO, Fernanda da Rosa (2008). Segurança pública e democracia: um novo paradigma. *In Rev. Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível no site: <http://www.ambitojuridico.com.br/artigo_id=5157>. Acesso em: 25 set. 2016.

EBC. **Somente a Verdade – Manual de Jornalismo da EBC**. Brasília: Empresa Brasil de Comunicação, 2013. 204 p.

FELTRIM, Luciana da Conceição. A extensão do Sistema de Informação no Informação no governo JK *In Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina: Imperialismo, nacionalismo e militarismo no Século XXI*. Londrina: UEL, 14-17 set 2010. p. 95-103.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio: A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)**. Rio de Janeiro: Record, 2005. 339 p.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE DEFESA EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)

Camel André de Godoy Farah

Resumo: A complexidade dos cenários contemporâneos e o conturbado contexto da Segurança Pública no país tem exigido o emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, em situações pontuais e episódicas, quando esgotados os meios das Forças de Segurança. Estas situações motivam o desenvolvimento da atividade de Inteligência para subsidiar os processos de planejamento, emprego, controle e desmobilização das tropas empregadas.

A reflexão acadêmica, presente neste trabalho, sobre a atividade de Inteligência de Defesa em Operações de Garantia da Lei e da Ordem possui fins científicos e objetiva examinar as diversas vertentes em que a Inteligência se apresenta como subsídio para os processos de decisão em diferentes níveis e para a realização de operações que envolvem o uso de Forças Armadas para o provimento da ordem pública, uma sensível e complexa atividade desenvolvida para proteção e salvaguarda da população.

Introdução

As constantes transformações no ambiente global têm, em ritmo acelerado, gerado reflexos nas relações internacionais e na política interna dos países, com o surgimento de novos referenciais econômicos, sociais, culturais, ideológicos (de natureza religiosa e política) e, sobretudo, de Segurança e Defesa (S&D); estruturando cenários de incertezas permeados por ameaças à sociedade e ao Estado.

A complexidade dos fenômenos contemporâneos é materializada na multiplicidade de eventos que interferem, com variada intensidade e natureza, nos aspectos de S&D, resultando em um conjunto de forças distintas que atua especificamente no sistema Segurança Pública. Este fato aponta para a urgência de interação, cada vez maior, entre os componentes deste sistema, como forma de neutralizar tais ameaças.

A análise do contexto desses cenários indica a necessidade de reavaliação dos conceitos estanques de Defesa e Segurança Pública, sugerindo abordagem sistêmica para neutralizar situações de vulnerabilidade social.

Um exemplo dessa assertiva são as ameaças oriundas de ações terroristas, em que o limite entre Defesa e Segurança Pública não está claramente definido, caracterizado por uma tênue linha que é ultrapassada em ambos os sentidos. Incluem-se neste âmbito as ações individuais e de grupos ou organizações criminosas que, embora não sejam classificadas como atos terroristas, de acordo com a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, possuem semelhança na forma de atuação e atingem de maneira indiscriminada a população, resultando em terror social ou generalizado, expondo a perigo as pessoas, o patrimônio, a paz pública, a incolumidade pública.

A articulação de instituições do Estado brasileiro voltadas para proteção da sociedade e, em última análise, da população, induz a uma dinâmica entre as Forças de Segurança¹ e as Forças Armadas com intuito de preservação da ordem pública e proteção do cidadão.

O exercício de ações voltadas para a Segurança Pública cabe às Forças de Segurança, cujas atribuições são amplamente discriminadas no artigo 144 da Constituição Federal (CF) e estende-se parcialmente às Guardas Municipais, disciplinadas pela Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

1 Neste artigo, o termo "Forças de Segurança" será usado de forma ampla, para designar as instituições citadas no artigo 144 da Constituição Federal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) e que possuem atribuições relacionadas à Segurança Pública. Será utilizado, também, para designação da Força Nacional de Segurança Pública, quando constituída e empregada.

O emprego das Forças Armadas em atividade de Segurança Pública é referenciado no artigo 144 da Constituição Federal, ao prever a sua atuação em garantia da lei e da ordem, constante na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 e regulamentada com o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

Observa-se que, internamente, o arcabouço jurídico pressupõe uma orientação geral para integração dos dois conjuntos de forças, em situações de esgotamento dos meios das Forças de Segurança ou em outras situações que justifiquem o emprego das Forças Armadas, como em grandes eventos.

No contexto de Segurança Pública e Defesa, o emprego de meios de força do Estado para propósitos de garantir o Estado Democrático de Direito e os objetivos fundamentais da República, explicitados na carta magna, constitui o exercício do Poder Nacional, caracterizado pela atuação das Forças de Segurança e das Forças Armadas.

O emprego de Forças Armadas, em cenários contextualizados por ameaças à ordem pública e em que foram esgotados os meios das Forças de Segurança, motiva o desenvolvimento da atividade de Inteligência para subsidiar os processos de planejamento, emprego, controle e desmobilização das tropas empregadas.

A reflexão acadêmica, presente neste trabalho, sobre a atividade de Inteligência de Defesa em Operações de Garantia da Lei e da Ordem tem fins científicos e objetiva examinar as diversas vertentes em que a Inteligência se apresenta como subsídio para os processos de decisão em diferentes níveis e para a realização de operações que envolvem o uso de Forças Armadas com vista ao provimento da ordem pública, uma sensível e complexa atividade desenvolvida para proteção e salvaguarda da população.

Inteligência de defesa

A atividade de Inteligência de Defesa está voltada especificamente para produção de conhecimentos orientados à destinação das Forças Armadas, como previsto no Art. 142 da Constituição Federal, qual seja, a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Para cumprir esta missão, a estrutura da Inteligência de Defesa é composta pelos órgãos de Inteligência do Ministério da Defesa (Subchefia de Inteligência Estratégica e Subchefia de Inteligência Operacional) e das forças singulares (órgãos e agências de Inteligência da Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira).

No âmbito da Defesa, a atividade de Inteligência se desdobra em dois níveis: o estratégico e o operacional. A Inteligência Estratégica é voltada para produção de conhecimento no mais alto nível, para assessorar o processo decisório no Ministério da Defesa, bem como para a formulação e a condução do planejamento estratégico militar. A Inteligência Operacional destina-se a subsidiar o planejamento e a condução de operações conjuntas, operações de paz e operações de garantia da lei e da ordem.

A Política Nacional de Inteligência

A Política Nacional de Inteligência (PNI) estabelece os parâmetros e os limites de atuação da atividade de Inteligência no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), incluída a Inteligência de Defesa.

A PNI conceitua a atividade de Inteligência como:

Exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. (BRASIL, 2016).

Prosseguindo na conceituação, a PNI define que a Inteligência se divide em dois ramos, Inteligência e Contraineligência, e descreve cada um deles:

I - Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II - Contraineligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (Brasil, 2016).

Em seu conteúdo, a Política estabelece os pressupostos da atividade de Inteligência, discriminando-os: obediência à Constituição Federal e às Leis; atividade de Estado; atividade de assessoramento oportuno; atividade especializada; conduta ética; abrangência e caráter permanente.

Ao examinar os pressupostos da atividade estabelecidos na PNI, depreende-se a vinculação e submissão do desenvolvimento da Inteligência aos seguintes aspectos:

- obediência ao ordenamento jurídico brasileiro;
- atendimento e defesa dos interesses da sociedade e do Estado brasileiro;
- contribuição com as autoridades constituídas; e
- observância de conduta ética;

Esses pressupostos estão presentes no desenvolvimento das ações de Inteligência de Defesa, por vinculação desta à PNI e são os marcos que garantem a legitimidade, legalidade e regularidade da atividade.

O Sistema de Inteligência de Defesa

O Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE) integra o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e cabe-lhe as ações de planejamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa, integrando os órgãos de Inteligência do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito deste ministério.

O SINDE fundamenta-se em ligações sistêmicas entre seus elementos, porém sem vínculos de subordinação. Dispõe de um conselho consultivo composto pelos chefes ou diretores dos órgãos de Inteligência que o integram.

Ao discorrer sobre conceitos, o SINDE (MD, 2002) especifica que a Atividade de Inteligência de Defesa é “aquela desenvolvida no interesse da Defesa, englobando os ramos Inteligência e Contraineligência”. As definições apresentadas permitem assinalar que o ramo Inteligência está voltado para as oportunidades e o ramo Contraineligência destina-se à identificação e neutralização de ameaças.

É importante destacar que as atividades de Inteligência em um quadro de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) exigirão a integração entre os órgãos e agências do SINDE, do SISBIN e do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) para perfeita identificação do cenário da área de atuação.

A Inteligência de Defesa em GLO tem por finalidade assessorar o processo decisório das autoridades quanto ao emprego das Forças Armadas e, no que se refere à condução das operações, fornecer os conhecimentos necessários para subsidiar o planejamento e execução das operações.

Cabe à Inteligência de Defesa acompanhar de forma permanente e com regularidade a conjuntura, em particular os aspectos de Segurança Pública, a partir de parâmetros definidos pelos conhecimentos necessários ao emprego das Forças Armadas, o que é realizado desde a situação de normalidade, de forma estruturada, por meio dos Planos de Inteligência, e intensificado em situações de crise.

Para o acompanhamento da conjuntura, a Inteligência de Defesa emprega as duas dimensões intrínsecas ao desenvolvimento da atividade e que delineiam a sua atuação: a dimensão operacional e a dimensão analítica.

A dimensão operacional refere-se à obtenção de dados e informações a respeito de um determinado assunto. É a aquisição de dados e informações solicitadas pela dimensão analítica, por meio de ações de busca ou coleta, incluindo a sua preparação. A dimensão analítica é encarregada de avaliar a conjuntura, processar e analisar informações e dados necessários a atender a produção do conhecimento sobre um determinado assunto. É esta dimensão que aciona a dimensão operacional para a obtenção de informações e dados necessários ao processo de análise.

Ação integrada das duas dimensões permite a produção de conhecimento e o exercício da Inteligência como resultado de transformação de dado bruto em produto de raciocínio elaborado.

A figura 1 mostra a relação entre as dimensões e o resultado final, produto da Inteligência.

Figura 1- As dimensões da Inteligência e sua relação com a produção do conhecimento



Fonte: Elaborada pelo autor (2016)

Em um quadro de GLO há que se considerar que os dados e informações correntes e os conhecimentos gerados pela Inteligência permitirão o planejamento contínuo das operações pelo comando militar responsável, pois, constituindo-se em uma atividade permanente, mantém o fluxo de informações necessárias ao constante ajuste à situação.

Este fluxo contínuo de informações contribui, também, para maior flexibilidade por parte do comando militar que executa as operações, com a adequação à rápida evolução dos acontecimentos, característica desse tipo de operação.

Como toda atividade de Inteligência de Estado, as ações desenvolvidas pela Inteligência no curso de uma operação de GLO estão submetidas ao controle externo da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), do Congresso Nacional, que é o órgão de controle e fiscalização.

No que se refere ao controle interno, os Planos de Inteligência, documentos de operações, normas internas e as diretrizes de comando constituem-se em instrumentos de controle, assim como a conformidade das ações e operações com a estrutura regulatória² da atividade.

2 Por estrutura regulatória entende-se o conjunto de leis, normas, planos e diretrizes de caráter interno que regula uma determinada atividade ou setor. Na Inteligência está relacionada às atividades de gestão de Inteligência e disciplina o planejamento e execução da atividade, assim como orienta os procedimentos de controle interno.

O controle, externo ou interno, tem por finalidade assegurar que “tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal e com as normas constantes do ordenamento jurídico nacional, em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade”. (Congresso Nacional, 2013).

Com intuito de elaborar um panorama da Inteligência de Defesa, o quadro a seguir mostra os seus aspectos em diferentes vieses.

Figura 2- Panorama da Inteligência de Defesa

ASPECTO	INTELIGÊNCIA DE DEFESA
Arcabouço jurídico	Legislação que ampara o exercício da atividade está consubstanciada na PNI, leis e decretos referentes ao SISBIN, SINDE, emprego das Forças Armadas e garantia da lei e da ordem, além de outras relacionadas.
Controle externo da atividade	Submetida ao controle da CCAI.
Controle interno	Submetida à estrutura regulatória interna de cada instituição.
Organização em ramos	Inteligência e Contrainteligência sob a estrutura do mesmo órgão ou agência. Ambos os ramos produzem conhecimento de Inteligência e desenvolvem operações de Inteligência.
Dimensões	Analítica e operacional.
Abordagem sistêmica	O SINDE integra os órgãos de Inteligência do MD e das forças singulares. Articula-se, de forma sistêmica, com os demais sistemas e subsistemas de Inteligência (SISBIN e SISP).
Atividade permanente	Acompanhamento da conjuntura por meio dos Planos de Inteligência, os quais contêm os conhecimentos necessários.

Fonte: Autor, 2016.

Operações de GLO

As operações de garantia da lei e da ordem, comumente chamadas de GLO, caracterizam-se pelo emprego das Forças Armadas com o objetivo da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em situações de esgotamento dos meios existentes previstos no artigo 144 da Constituição Federal. São consideradas operações de “não guerra”³, realizadas em caráter excepcional e episódico, com limitação no tempo e delimitação de área geográfica.

³ De acordo com a Doutrina Militar de Defesa (2007, p.45), as operações de não guerra são aquelas que, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno e externo, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, onde este poder é usado de forma limitada. São exemplos de operações não guerra: garantia dos poderes constitucionais; garantia da lei e da ordem; atribuições subsidiárias; prevenção e combate ao terrorismo; ações sob a égide de organismos internacionais e emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise, entre outros.

O emprego das Forças Armadas é coordenado pelo Ministério da Defesa e ocorre segundo diretrizes do Presidente da República. A base legal para o emprego das Forças Armadas em operações deste tipo está consubstanciada nos seguintes documentos: Constituição da República Federativa do Brasil; Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999⁴ e Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001; que fixam as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Comumente a força empregada é o Exército Brasileiro e, em determinadas situações, o Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil.

As operações de GLO caracterizam um cenário de crise com o emprego das forças singulares para o provimento da ordem pública, com a finalidade de proteção da população em situações em que os órgãos de Segurança Pública não possuem mais capacidade de cumprir as suas atribuições, por diversos motivos.

É conveniente assinalar que, embora semelhante às ações de GLO, a atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais é uma atribuição subsidiária.⁵ Da mesma forma, a atuação das Forças Armadas como Polícia Judiciária Militar e as ações para segurança do Presidente da República não se constituem em operações de GLO.

O Ministério da Defesa explicita que “o emprego da força nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem assentar-se-á na observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da legalidade” (2014, p.25). Estes conceitos são importantes por determinar a forma e condições de emprego da Inteligência no curso de uma operação de GLO.

No mesmo documento, o Ministério da Defesa (2014, p.25) salienta que razoabilidade consiste na compatibilidade entre meios e fins da medida, complementando que as ações devem ser comedidas e moderadas. A proporcionalidade é definida como a correspondência entre a ação e a reação do oponente, de modo a não haver excesso por parte do integrante da tropa empregada na operação. E com relação à legalidade, o Ministério da Defesa afirma que se refere à necessidade de as ações serem praticadas de acordo com os mandamentos da lei, não podendo se afastar da mesma, sob pena de praticar-se ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Os princípios elencados pelo Ministério da Defesa demonstram a exigência da observância de preceitos relacionados ao respeito com a população, às garantias individuais e, sobretudo, aos Direitos Humanos. Estes princípios se estendem à atividade de Inteligência de Defesa, pois esta será planejada e executada pelo comando militar responsável pela condução das operações de GLO.

A dinâmica de emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem tem início com a determinação do Presidente da República para tal, por iniciativa própria ou em atendimento de pedido dos poderes constitucionais.

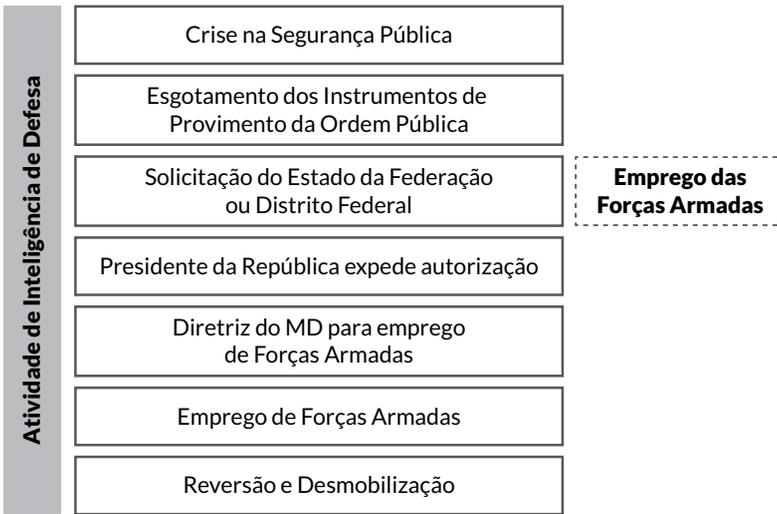
Flores (2016) argumenta que “na realidade, a iniciativa tem sido dos governadores. O presidente apenas autoriza.” Ocorre que em situações de crise na Segurança Pública nos estados, os governadores têm a iniciativa de provocar o Governo Federal com solicitação de envio de tropa federal, restando ao Presidente da República determinar o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem.

O roteiro simplificado a ser seguido para que ocorra o emprego das Forças Armadas em um contexto de GLO segue, em regra, as etapas constantes na figura 3, a seguir apresentada.

4 Alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 e Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, as quais dispõem sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA.

5 Atribuições subsidiárias são ações realizadas em caráter complementar às atribuições constitucionais e são definidas pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

Figura 3- Roteiro para emprego das Forças Armadas em GLO (simplificado)



Fonte: Autor, 2016.

Salienta-se que cumprir rigorosamente as etapas previstas na legislação proporciona legitimidade para a atuação de uma ou mais forças singulares em determinada área delimitada pela autorização do Presidente da República para emprego de tropa federal.

Ao caracterizar-se a crise na Segurança Pública, a Inteligência de Defesa intensifica ações e operações que já são realizadas na fase de normalidade, visando acompanhar o cenário de crise, identificando ameaças e produzindo os conhecimentos necessários ao estabelecimento de diretrizes e ao planejamento de emprego da tropa.

A produção de conhecimento de Inteligência sobre cenários de Segurança Pública se justifica pela necessidade de acompanhar a conjuntura e examinar todos os aspectos que compõem o quadro, como a componente política, econômica, social, cultural, geográfica e, sobretudo, de segurança. A diretriz para este acompanhamento está consubstanciada no Plano de Inteligência, que contém os objetivos de Inteligência e a relação dos conhecimentos necessários, desdobrados em elementos essenciais de Inteligência.

Na etapa em que ocorre efetivamente o emprego das Forças Armadas, o comandante operacional recebe um estudo da conjuntura local ou regional com detalhamento do cenário de Segurança Pública, o que contribuirá para o exame de situação operacional. Este estudo permite ao comandante elaborar as diretrizes para o prosseguimento das operações de Inteligência e para a elaboração do Plano Operacional regulando o emprego dos meios existentes, as tropas constituídas.

Com o Plano Operacional é expedido um anexo de Inteligência a este plano, documento com os dados e informações necessárias ao planejamento das ações militares em todos os níveis. O anexo de Inteligência reúne informações sobre a área de atuação, especificando aspectos fisiográficos, sociais, econômicos, de segurança e defesa e de ciência e tecnologia. Isso assegura as melhores condições para o emprego de tropa, com a finalidade de cumprir as missões recebidas e exercer efetivamente a proteção da população.

A caracterização de um cenário de crise da Segurança Pública que justifique o desencadeamento de uma operação de GLO poderá conter situações de crime comum em larga escala; ações concertadas de organizações criminosas contra a ordem pública; atos de terrorismo conduzidos por organizações terroristas ou indivíduos; catástrofes naturais; acidentes de larga escala em locais sensíveis (usinas nucleares, rompimento de grandes barragens, etc.); entre outros, com a condicionante de esgotamento dos meios das Forças de Segurança para provimento da ordem pública.

No leque das operações de GLO podem ser enquadradas as ações constabulares⁶, destinadas ao exercício da soberania, como designam Proença Jr et al. (1999, p.20):

Entende-se por ações constabulares de Estado aquelas que se prendem ao exercício da soberania por sobre um dado território, fazendo valer o monopólio da força pelo Estado, impondo obediência às leis e a vigência dos termos de acordos internacionais, atuando, ainda, como força de preservação da vida e do patrimônio em situações emergenciais.

Os autores prosseguem na explicação dizendo que as ações constabulares “são uma zona cinzenta entre a defesa nacional e o provimento da ordem pública”.

Há que ser ressaltado que as ações constabulares possuem características próprias que definem a sua especificidade em termos de proporcionalidade do emprego da força e implica subordinação e limitações do emprego da atividade de Inteligência às condicionantes do regime jurídico.

A citação de soberania, aparentemente excessiva, é justificável ao estudar a amplitude e o alcance que ações do crime organizado têm obtido e que colocam em risco a capacidade de controle pelo Estado de uma determinada região. Este fato decorre da articulação com organizações criminosas transnacionais ou Forças Irregulares que, órfãs da Guerra Fria, têm em ações criminosas, em particular o tráfico internacional de drogas, a fonte de recursos para toda logística necessária à manutenção de suas operações. Da mesma forma, incluem-se neste rol as organizações terroristas que obtêm financiamento para suas ações a partir de ações criminosas.

Ações desdobradas do emprego da atividade de inteligência de defesa em um quadro de GLO

Em um quadro de GLO identifica-se a necessidade de produção de conhecimentos de Inteligência em dois momentos distintos, com desenvolvimento de atividades peculiares em cada um deles.

Na fase preventiva, em que há normalidade da situação, a Inteligência de Defesa acompanha potenciais ações de perturbação da ordem, elaborando microcenários de tendências para cada situação.

Na fase de crise, a Inteligência intensifica as suas ações com foco na produção e salvaguarda de conhecimentos que subsidiarão o processo decisório sobre emprego da tropa, o cenário regional ou local, as possibilidades e vulnerabilidades de indivíduos ou organizações criminosas, e assessora, de modo geral, a definição quanto aos prazos, efetivos, unidades, material empregado, pessoal especializado e linhas de ação a serem adotadas.

O produto da atividade de Inteligência de Defesa em um quadro de GLO permite uma série de ações relacionadas ao emprego e coordenação da tropa federal, sua articulação com as Forças de Segurança e ações para proteção e salvaguarda da população, como os a seguir apresentados:

Planejamento operacional

Os planos de emprego de tropa e outros meios para uma operação de GLO seguem a metodologia do processo de Planejamento Operacional Militar, em que a atividade de Inteligência exerce um papel fundamental para fornecimento de elementos decisivos à elaboração dos planos.

Quanto mais completos, amplos e precisos forem os produtos da Inteligência, maiores subsídios eles fornecerão ao planejador das ações operacionais.

⁶ Segundo os autores, constabular é originário do termo em inglês constabulary.

Subsidio ao planejamento de Ações de Proteção Pública (APP)

As Ações de Proteção Pública são as que compreendem o atendimento de emergência para situações com múltiplas vítimas, em quadros de atentados de qualquer natureza, ações do crime organizado, catástrofes naturais, acidentes e falhas de material e pessoal que exijam a atuação coordenada e integrada de diversos órgãos públicos. Como exemplo de APP cita-se, em um quadro de ação terrorista empregando-se agentes QBRN⁷, a assistência inicial e evacuação de vítimas em grande escala, isolamento de áreas, descontaminação de pessoas expostas a agente QBRN, isolamento de pessoas, hospitalização, entre outras.

Estas ações cabem aos órgãos públicos estaduais de Saúde, Resgate, Defesa Civil e Segurança Pública, entre outros. Entretanto, em um quadro de GLO, as atribuições de planejamento serão integradas com o comando militar responsável pelas operações na área geográfica considerada. Isso é característico na realização de um grande evento.

A atividade de Inteligência de Defesa subsidiará a elaboração do Plano Integrado de Proteção Pública, em particular com a análise e avaliação de cenários de risco envolvendo a situação.

Garantia da liberdade de ação das Forças de Segurança e Forças Armadas

A liberdade de ação é a capacidade que uma Força de Segurança ou uma das forças singulares empregadas em GLO possui para atuar de acordo com estratégias, diretrizes, planejamento e ações propostas, mesmo diante de limitações decorrentes de situações gerenciadas por atores de variada natureza e com interesses convergentes, ou não. Tais atores ainda poderão ter natureza adversa ou indiferente à situação e à força empregada.

As limitações influenciam, em diferentes graus, a liberdade de ação da Força de Segurança ou Forças Armadas, de acordo com o poder de cada ator e o efeito de suas ações. Como exemplo de restrições impostas pela perda da liberdade de ação, citam-se:

- aparecimento de áreas restritas à ação policial e das forças de GLO;
- escalada da intensidade e extensão da violência criminal;
- impossibilidade de emprego de Força de Choque ou Força de Operações Especiais;
- perda do apoio da população;
- diminuição da realização de operações policiais e patrulhamento ostensivo;
- diminuição da capacidade de investigação; e
- perda do apoio da mídia.

A manutenção da liberdade de ação será decorrente de iniciativas para neutralizar as limitações ou mitigar os riscos políticos, sociais, de segurança e de comunicação social. A neutralização das limitações e a atuação para diminuir o grau de risco é atribuição da Contrainteligência, que atua por meio dos conjuntos de medidas de segurança orgânica e segurança ativa, sobretudo, por meio de medidas de contra-ações psicológicas e operações de desinformação⁸.

7 A sigla QBRN designa o agente químico, biológico, radiológico ou nuclear.

8 As operações de desinformação são operações sensíveis que requerem um complexo e detalhado planejamento e cuidadosa e judiciosa execução, com emprego de instrumentos de controle e avaliação permanentes. Elas são executadas pelos ramos Inteligência e Contrainteligência.

Definição de normas de conduta

As normas de conduta constituem-se em orientações a respeito do comportamento da tropa empregada em uma operação de GLO no tratamento com a população local. Baseia-se, sempre, em aspectos de urbanidade, educação e respeito às garantias individuais. O Ministério da Defesa (2014, p.20) considera a sua perfeita compreensão e a correta execução como um fator crítico de sucesso e que se constituirão em aspecto de êxito da operação.

O trabalho realizado pela Inteligência para identificação de características locais, costumes, comportamentos, aspectos sociais e econômicos proporciona os indicativos para estabelecer normas de conduta em consonância com a cultura local.

Definição de regras de engajamento

Em situações em que ocorre o emprego de Forças Armadas para provimento da Segurança Pública, em cenário de garantia da lei e da ordem, faz-se mister o estabelecimento de regras de engajamento, que são definições de níveis de emprego da força, visando o controle das ações e o comportamento operacional da tropa empregada.

É relevante destacar que o Ministério da Defesa (2014, p.20) tem que as regras de engajamento deverão considerar:

- a) a definição de procedimentos para a tropa, buscando abranger o maior número de situações;
- b) a proteção aos cidadãos e aos bens patrimoniais incluídos na missão; e
- c) a consolidação dessas regras, em documento próprio, com difusão aos militares envolvidos na operação.

A definição detalhada de cenários de Segurança Pública pela Inteligência garante as condições adequadas para elaboração das regras de engajamento da tropa, especificando variados níveis de emprego da força.

Estudo de cenários de risco em Segurança Pública

Os cenários de risco em Segurança Pública são situações de vulnerabilidade, real ou potencial, da sociedade e do Estado em relação à ordem pública. São definidos por componentes como fonte de risco, área geográfica, ativos envolvidos, faixa de tempo, probabilidade de ocorrência e impactos.

O estudo e o acompanhamento destes cenários pela Inteligência são de fundamental importância, em particular com vista a identificar ações para mitigar os riscos, estabelecer alertas antecipados e definir respostas aos incidentes. Permite o desencadeamento de ações proativas em benefício da população.

Elaborar diretrizes interagências

As diretrizes interagências são extremamente importantes, pois listam as agências presentes na área de atuação e suas possibilidades, assim como definem a relação entre elas. São consideradas a Polícia Federal, Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Guardas Municipais e outros órgãos com interesses específicos, como IBAMA, Ministério Público, Judiciário, Ministério da Saúde, Defesa Civil e outros.

Cabe à Inteligência de Defesa, desde o estado de normalidade, estabelecer ligações com todas as agências e incentivar a integração e cooperação, viabilizando a relação harmônica em operações de garantia da lei e da ordem.

Considerações Finais

No encerramento das considerações sobre a atividade de Inteligência de Defesa nas operações de GLO, sublinha-se a imprescindibilidade de conhecimentos sobre as características dos cenários de Segurança Pública, a região de operações e as especificidades da cultura local para o planejamento e emprego da força federal destacada para esta missão, assim como para a perfeita integração com as Forças de Segurança locais.

Compreender os fenômenos que ameaçam a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio somente é possível a partir de produtos estruturados da Inteligência. Sem esta perfeita compreensão, o planejamento operacional para emprego de tropa poderá sofrer influência negativa e proporcionar resultados indesejados, afetando a população.

O emprego da Inteligência de Defesa, além de subsidiar as decisões de comando em todos os níveis, assessora o planejamento operacional, permitindo um emprego judicioso dos meios existentes, das Forças Armadas e das Forças de Segurança.

A característica episódica de operações de GLO exige que a Inteligência imponha o emprego do princípio de atividade permanente, fazendo o acompanhamento constante da conjuntura e intensificando ações nas situações de crise, detalhando e complementando estes cenários.

Há que se destacar que as ações desdobradas do emprego de Inteligência de Defesa, aqui apresentadas, revelam as múltiplas situações e contextos subsidiados por produtos de Inteligência expondo a amplitude das ações de Inteligência.

Por fim, é necessário destacar os parâmetros de atuação da Inteligência em um quadro de GLO, em perfeita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro e submissa ao atendimento e defesa dos interesses da sociedade e do Estado brasileiro, voltados para a proteção da população e o bem comum.

Referências

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5.ed. Brasília: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. v. 1 e 2.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.897**, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 8.793**, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência – PNI.

BRASIL. **Lei Complementar nº 117**, de 2 de setembro de 2004. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

BRASIL. **Lei nº 13.022**, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

BRASIL. **Lei nº 13.260**, de 16 de março de 2016. Disciplina o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista.

BRASIL. **Lei nº 9.883**, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 2, de 2013-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI.

FLORES, Mário César. **Lógica militar**. Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 9 de outubro de 2016.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Trad. Hélio Freire. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1967.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Doutrina Militar Terrestre - MD 51-M-04**. Brasília: Ministério da Defesa, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Garantia da Lei e da Ordem - MD 33-M-10 (2ª Edição/2014)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **MD30-M01 Doutrina de Operações Conjuntas - 1º volume**. Brasília: MD, 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **MD30-M01 Doutrina de Operações Conjuntas - 2º volume**. Brasília: MD, 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **MD30-M01 Doutrina de Operações Conjuntas - 3º volume**. Brasília: MD, 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **MD51-M-04 Doutrina Militar de Defesa -2007, 2ª edição**. Brasília, Ministério da Defesa.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Portaria Normativa nº 295/MD**, de 3 de junho de 2002. Institui o Sistema de Inteligência de Defesa.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Portaria Normativa nº 295/MD**, de 3 de junho de 2002. Institui o Sistema de Inteligência de Defesa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de jun. 2002.

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Trad. Álvaro Galvão Pereira; Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro: Bibliex, 1974.

PROENÇA Jr, Domício; DINIZ, Eugênio e RAZA, Salvador G. **Guia de Estudos de Estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

SÁ JÚNIOR, Genessi e MOTA, Rui Martins. **Sugestões para a Inteligência de Defesa deste Século. Paper**. 2012. Disponível em: <<http://portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/viewFile/227/210>>. Acessado em: 26 set.2016.

SHULSKY, Abram N. e SCHMITT, Gary J. **Silent Warfare**. Washington: Potomac Books, 2002.

O EMPREGO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA TOMADA DE DEPOIMENTOS NA FASE POLICIAL: A IMPLANTAÇÃO DO APF AUDIOVISUAL PELA POLÍCIA CIVIL DE SANTA CATARINA

Fernando Benedet Ghisi

Ana Sílvia Serrano Ghisi

Tatiana Klein Samuel

Resumo: O artigo analisa a possibilidade de utilização de recursos audiovisuais para tomada de depoimentos na fase de inquérito policial e nos autos de prisão em flagrante, no âmbito da Polícia Civil de Santa Catarina. São considerados os avanços na área de tecnologia da informação e comunicação, bem como as previsões legais do processo penal e os princípios que norteiam esse ramo do Direito.

Introdução

O uso dos recursos tecnológicos de informação e comunicação no processo judicial é decorrente não só da evolução científica experimentada pela sociedade pós revolução industrial. Essa demanda se fez necessária na medida em que “a realidade do direito é, em si, linguagem” (BRITO apud TAVORA E ALENCAR, 2014, p 39), ou seja, não há como desvincular a aplicação do direito penal ao contexto atual das práticas de comunicação vividas pela sociedade, inclusive da exigência de participação ativa das partes envolvidas.

No presente artigo, analisaremos sob o aspecto da legalidade e dos princípios que norteiam o processo penal, a possibilidade de utilização de recursos audiovisuais para tomada de depoimentos na fase do inquérito policial e nos autos de prisão em flagrante formalizados pela Polícia Civil de Santa Catarina.

Portanto, inicialmente, contextualizaremos a evolução das tecnologias de informação e comunicação na sociedade, para, posteriormente, analisarmos a questão principiológica e legal do direito processual penal face a tais avanços. Por fim, o artigo relata a experiência da Polícia Civil de Santa Catarina no projeto de implantação da tomada de depoimentos audiovisual nos Autos de Prisão em Flagrante.

A Era do Conhecimento

Três momentos da história recente marcaram de forma decisiva o comportamento humano: a primeira revolução industrial, que se caracterizou pela substituição da agricultura como única fonte geradora de riqueza; a segunda revolução industrial, que trouxe a eletricidade ao alcance das pessoas e a terceira revolução, a do conhecimento, conhecida também como movimento pós-industrial, na qual estamos vivendo. (MOTTER et al., 2009).

Ao longo dos últimos anos, vimos assistindo a uma enorme revolução relacionada aos impactos e desdobramentos das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC), que vêm alterando as formas de organização social e econômica, as formas de produção, de trabalho e de consumo, bem como colocando a comunicação num lugar estratégico. (PEREIRA; HERSCHMANN, 2002).

Diferentemente da sociedade industrial, que trouxe em seu bojo elementos mecânicos e enfatizou o trabalho especializado, a produção em série com a intenção de produzir bens materiais, a sociedade pós-industrial ou sociedade do conhecimento apresenta a experiência organizacional e a valorização da tecnologia, gerando serviços, produzindo e transmitindo conhecimento. (MOTTER et al., 2009).

Essa sociedade pós-industrial se diferencia muito da anterior, e isso se percebe claramente no setor de serviços, que absorve hoje cerca de 60% da mão de obra total, mais que a indústria e a agricultura juntas, pois o trabalho intelectual é muito mais frequente que o manual e a criatividade mais importante que a simples execução de tarefas. (LUCCI, 2016). As atividades que ocupam o lugar central das organizações não são mais aquelas que visam produzir ou distribuir objetos, mas aquelas que produzem e distribuem informação e conhecimento. (DRUCKER, 1999).

Assim, as relações sociais do homem contemporâneo têm sofrido grandes transformações, sobretudo com o advento das novas tecnologias que assumem o papel principal na difusão da informação e na mudança de hábitos, comportamentos, valores e tradições culturais. (ARRUDA, 2010). Antes era a padronização das mercadorias, a especialização do trabalho; agora, o que conta é a qualidade da vida, a intelectualização e a desestruturalização do tempo e do espaço, ou seja, fazer uma mesma coisa em tempos e lugares diferentes – a simultaneidade. (LUCCI, 2016).

A multiplicidade de meios de comunicação e a facilidade com que informações e conhecimentos trafegam virtualmente pelo mundo tornaram as pessoas não só receptoras de conteúdos, como as transformaram em agentes de mudança – ao transportar-se instantaneamente de um ponto para outro, movendo-se de cultura para cultura, através de imagens e sons, os indivíduos se tornam mais flexíveis e aptos a assimilar mudanças que, de outra maneira, não seriam incorporados ao seu modo de vida: é o fenômeno apresentado por McLuhan (1962) como “*global village*”. (MOTTER et al., 2009).

Hoje, com a presença já significativa das tecnologias de comunicação digitais e interativas no dia a dia, a ideia de uma separação entre vida cotidiana e meios de comunicação se dilui ainda mais; o que, crescentemente, se revela como fundamental na dinâmica sociocultural são circuitos comunicacionais ou intensos deslocamentos de fluxos de sentidos que se valem de recursos midiáticos. (PEREIRA & HERSCHMANN, 2002). Assim, não apenas a mídia mas o campo da comunicação como um todo, entendido como o grande espaço de construção e circulação de sentidos e informações – e, portanto, de construção de realidades simbólicas, imateriais – desempenha esse papel-chave fascinante de constituir-se em ambiente por excelência de construção da realidade contemporânea. (PEREIRA & HERSCHMANN, 2002).

Sob a ótica social, o ritmo de difusão da nova infraestrutura de telecomunicações mostra potencialidades inéditas para a abertura e ampliação dos canais de participação nas sociedades democráticas e para o aparecimento dos novos direitos no que se convencionou chamar de “sociedade do conhecimento”, e o impacto pode ser observado no mercado de trabalho, nas relações comerciais, no crescimento econômico, na forma de produzir, coordenar e distribuir bens e serviços e no cotidiano dos indivíduos; na maneira que adquire informações, aprende, negocia, interage. (BESSA; NERY; TERCI, 2003).

Pode-se até dizer que um dos principais indicadores do desenvolvimento da sociedade do conhecimento é a penetrabilidade das tecnologias de informação na vida diária das pessoas e no funcionamento e transformação da sociedade como um todo. (MOTTER et al., 2009). Também pode-se dizer que o campo da Comunicação responde pelas bases do mundo contemporâneo, pois é através de processos comunicativos que a informação e o conhecimento são produzidos, processados, veiculados e consumidos. (PEREIRA & HERSCHMANN, 2002).

Cabe ressaltar que, com frequência, o conceito de sociedade do conhecimento é confundido com o conceito de sociedade da informação, sendo enfatizada a importância e prevalência das TICs (tecnologias de informação e comunicação), e isso é uma ideia errônea, que representa um modo de pensar ainda influenciado pela cultura epistêmica de uma sociedade industrial, pois não é o hardware, mas o software que é a pedra fundamental da sociedade do conhecimento – em uma sociedade do conhecimento, os sistemas não são dirigidos à tecnologia, mas determinados pelos conteúdos, significados e conhecimento. (EVERS, 2001).

Assim, os sistemas têm por finalidade fornecer informações e conhecimento relevantes para os tomadores de decisão e, por isso, devem ser capazes de coletar, armazenar, processar, transformar, filtrar, categorizar, associar e disseminar as informações, da forma mais eficiente e eficaz que for possível, pois, conforme Carvalho e Kaniski (2000, p. 37), “é ilusório defender que a aplicação das tecnologias da informação elimina a necessidade da organização do conhecimento”. Além disso, o capital humano – ou seja, a maneira como as pessoas utilizam o conhecimento em prol dos resultados – é o que faz a diferença nessa nova dinâmica dessa sociedade. (CUNHA; FRANCO, 2013).

Dessa forma, o vasto campo de aplicações das novas tecnologias tem conduzido ao debate de como medir os impactos do desenvolvimento e difusão das TICs sobre a vida econômica e social – as instituições reclamam novas regulamentações e incentivos, oferecem e demandam novos saberes. (BESSA; NERY; TERCI, 2003). Por consequência, são inúmeras as tarefas que se impõem às instituições públicas na construção dos fundamentos da sociedade do conhecimento, pois o processo de difusão e adoção de novas tecnologias exige um conjunto de conhecimentos e serviços eficientes e amplamente disponíveis – fatores que envolvem a montagem de uma infraestrutura regulatória adequada, o suporte à organização de um sistema de ciência e inovação tecnológica e investimentos direcionados para a educação de qualidade, apenas para destacar alguns. (BESSA; NERY; TERCI, 2003).

Diante deste contexto, as atividades que envolvem a prestação jurisdicional não podem ficar alheias ao desenvolvimento tecnológico ocorrido na sociedade. Assim, cada vez mais, demanda-se a utilização de recursos das tecnologias de informação e comunicação, a fim de proporcionar ferramentas que auxiliem na celeridade do processo e na aplicação concreta da lei, em consonância com os princípios constitucionais que regem a atividade processual.

No caso do processo penal, a produção de conhecimento válido para suas finalidades passa, primeiramente, pela reunião de informações relativas aos fatos, documentadas no inquérito policial e no auto de prisão em flagrante. Essas atividades possuem relação direta com o direito de punir do Estado e o direito de liberdade dos cidadãos, motivo pelo qual passamos à análise da regulamentação dos referidos atos policiais, a fim de compreender as possibilidades de utilização de recursos tecnológicos para produção de provas, assim como os seus limites.

O inquérito policial e o auto de prisão em flagrante

Praticado um fato definido como infração penal, surge para o Estado o *jus puniendi*, ou seja, o direito de punir, o qual deve ser realizado mediante a ação penal. O Direito Processual Penal visa conferir efetividade ao Direito Penal, ou seja, “fornecendo os meios e o caminho para materializar a aplicação da pena no caso concreto”. (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 40).

Assim, o Direito Processual Penal pode ser definido como um “conjunto de princípios e normas que regulam a aplicação jurisdicional do Direito Penal, bem como as atividades persecutórias da Polícia Judiciária, e a estruturação dos órgãos da função jurisdicional e respectivos auxiliares”. (MARQUES, 2000, p.16).

Este ramo do Direito regulamenta, portanto, os atos do processo e também os anteriores, preparatórios à ação penal. Isso porque, para que se proponha a ação, “é necessário que o Estado disponha de um mínimo de elementos probatórios que indiquem a ocorrência de uma infração penal e de sua autoria”. (MIRABETE, 2007, p. 4).

A Constituição Federal, em seu artigo 144, §4º, prevê que as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais incumbem às polícias civis, que são dirigidas por Delegados de Polícia de carreira. Destas atribuições se excluem as infrações de competência da União, que são apuradas pela Polícia Federal, e as infrações penais militares.

O Código de Processo Penal (CPP) também atribui à Polícia Judiciária, exercida pelas autoridades policiais, a apuração das infrações penais e da sua autoria, no âmbito de suas respectivas circunscrições (artigo 4º). Importante ressaltar que o termo “autoridade de polícia” se refere aos Delegados de Polícia, por expressa previsão constitucional, e também em decorrência do que foi definido pela Lei 12.830, de 12 de junho de 2013:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado. § 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais. [...]

Assim, a condução das investigações cabe ao Delegado de Polícia, que utiliza como principal instrumento o inquérito policial, assim definido por Mirabete (2007, p. 60):

Inquérito policial é todo procedimento policial destinado a reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e de sua autoria. Trata-se de uma instrução provisória, preparatória, informativa, em que se colhem elementos por vezes difíceis de se obter na instrução judiciária, como o auto de prisão em flagrante, exames periciais, etc.

Importante ressaltar que é um procedimento administrativo informativo, não sendo ele o processo penal. Daí porque muitos autores ressaltarem que os princípios informativos do Direito Processual Penal não se aplicam ao inquérito (MIRABETE, 2007, p. 60). Por outro lado, Távora e Alencar (2014, p. 110), ponderam:

Não se pode negar que o inquérito policial contribui para a decretação de medidas cautelares no decorrer da persecução criminal, onde o magistrado pode tomá-lo como base para proferir decisões ainda antes de iniciado o processo, como por exemplo, a decretação de prisão preventiva ou a determinação de interceptações telefônicas.

Daí porque muitos autores entendem possível e necessária a observância de princípios processuais penais.

De qualquer forma, vale citar algumas características do inquérito que o diferencia do processo penal:

- a) **Discricionariedade:** o Delegado de Polícia conduz as linhas de investigações da forma como entender melhor. As diligências a cargo do Delegado estão previstas nos artigos 6º e 7º do CPP;
- b) **Sigilo:** a autoridade deverá assegurar o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade, conforme previsão contida no art. 20 do CPP;
- c) **Oficialidade:** o delegado de polícia de carreira é quem preside e conduz o inquérito, constituindo-se como órgão oficial do Estado (art. 144, §4º da Constituição Federal);
- d) **Oficiosidade:** o Delegado deve agir de ofício, ou seja, instaurando e apurando prontamente os fatos, quando houver crime cuja legislação classifica como de ação penal pública incondicionada;
- e) **Indisponibilidade:** o Delegado não pode arquivar o inquérito (art. 17 CPP);
- f) **Inquisitivo:** as atividades persecutórias ficam concentradas nas mãos de uma única autoridade, e não há oportunidade para exercício do contraditório e da ampla defesa;
- g) **Escrito:** o procedimento deve ser reduzido a termo e rubricado pela autoridade competente, conforme prevê o artigo 9º do CPP. Porém, conforme Távora e Alencar (2014, p. 117), nada impede que outras formas de documentação sejam utilizadas, de maneira a imprimir maior fidelidade ao ato, funcionando como ferramenta complementar à forma documental, como a gravação de som e/ou imagem na oitiva de suspeitos, testemunhas e ofendidos, na fase preliminar, pelo sistema audiovisual.

Além da condução do inquirido, a autoridade policial é competente para lavrar auto de prisão em flagrante, quando da ocorrência de flagrante delito. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXI, prevê que “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”. Assim, o CPP prevê, no artigo 302, que se considera em flagrante delito quem:

I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

Qualquer pessoa do povo poderá prender quem se encontrar em situação de flagrância. Neste caso, ocorre o chamado flagrante facultativo, já que não existe o dever da captura, como ocorre para as autoridades policiais e seus agentes. (Cf. BONFIM, 2007, p. 460).

Preso numa das situações acima elencadas, o cidadão deve ser levado à autoridade competente, que ouvirá o condutor e lhe dará recibo de entrega do preso. Em seguida, procederá à oitiva das testemunhas que acompanharem o condutor, bem como interrogará o acusado sobre a imputação que lhe é feita (Cf. Art. 304 CPP).

Ao final, verificando presentes os requisitos legais para a prisão, lavrará o Auto de Prisão em Flagrante, o qual “é uma peça a ser confeccionada pela autoridade competente, e é composta pela: a) oitiva das testemunhas; b) oitiva da vítima, quando houver, embora não tenha sido mencionada pelo caput do art. 304 do Código de Processo Penal; c) interrogatório do preso”. (GRECO, 2013, p. 27).

Caso o Delegado de Polícia obtenha, com as oitivas, fundada suspeita contra o conduzido, mandará recolhê-lo à prisão, salvo se houver possibilidade de prestar fiança. O instituto da fiança é disciplinado pelo CPP no artigo 322 e seguintes, sendo possível ao Delegado de Polícia concedê-la nos crimes em que a pena privativa de liberdade máxima não seja superior a quatro anos. Nos demais casos, somente o juiz poderá arbitrar a fiança. Além disso, há previsão expressa no CPP de crimes inafiançáveis, independentemente da quantidade de pena:

Art 323. Não será concedida a fiança: I - nos crimes de racismo; II - nos crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e nos definidos como crimes hediondos; III - nos crimes cometidos por grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

A prisão de qualquer pessoa deverá ser imediatamente comunicada ao juiz, ao Ministério Público, e à família do preso ou pessoa por ele indicada. Além disso, em até 24 horas da prisão, deverá ser encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante, com cópia à Defensoria Pública, quando o conduzido não indicar advogado (CPP, art. 306, §1º).

O juiz, ao receber os autos de prisão em flagrante, deverá decidir, fundamentadamente, com base nos depoimentos colhidos e nos indícios de materialidade, se mantém a prisão, convertendo-a em preventiva, ou se determina a soltura do preso, relaxando a prisão (no caso de ter sido ilegal), concedendo liberdade provisória com ou sem fiança, ou ainda aplicando medidas cautelares diversas da prisão (CPP, art. 310).

Conforme verificado, as informações colhidas na fase policial embasarão a decisão judicial quanto à liberdade do preso em flagrante e também a convicção do Promotor de Justiça para a propositura da ação penal. Essas decisões terão reflexos no deslinde do processo, especialmente sobre o direito de liberdade do indivíduo. Daí porque necessária a reprodução fidedigna dos fatos e a celeridade na produção do que se tornará prova, a fim de se garantir efetividade do processo.

Assim, embora o Inquérito Policial e o Auto de Prisão em Flagrante não sejam considerados atos do processo, mas procedimentos anteriores à ação penal, é importante mencionar os princípios do processo penal aplicáveis a eles.

Direitos fundamentais no processo penal

Conforme Aury Lopes Jr (2012, p. 171), “todo poder tende a ser autoritário e precisa de limites, controle. Então, as garantias processuais constitucionais são verdadeiros escudos protetores contra o (ab) uso do poder estatal.”

Dentre as garantias processuais previstas na Constituição Federal, elevadas à categoria de Direitos Fundamentais no artigo 5º, podemos destacar a Celeridade Processual como o maior desafio hoje existente aos operadores do Direito: “Art. 5º [...] LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Esse direito foi incluído por meio da Emenda à Constituição de nº 45, em dezembro de 2004, por ter sido recepcionado o texto da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A busca pela rapidez do processo demanda a necessidade de equilibrar dois extremos: “de um lado, o processo demasiadamente expedito, em que se atropelam os direitos e garantias fundamentais, e, de outro, aquele que se arrasta, equiparando-se à negação da (tutela da) justiça e agravando o conjunto de penas processuais ínsitas ao processo penal.” (LOPES JR, 2012, p. 199).

Assim, quando se está diante de uma prisão cautelar, como ocorre a partir de uma prisão em flagrante ou prisão preventiva, é notório que a demora do processo se constitui uma violação grave aos direitos fundamentais do cidadão. Porém, para Lopes Jr (2012, p. 200), a dilação do processo quando o indiciado está solto também deve ser reconhecida como afronta aos direitos, já que “o caráter punitivo está calcado no tempo de submissão ao constrangimento estatal, e não apenas na questão espacial de estar intramuros”.

Para este autor, a primeira garantia afetada com a demora do processo é a da Jurisdicionalidade, ou seja, de que toda a culpa e toda pena devem ser impostas pela Justiça, por meio do devido processo legal: “Isso porque o processo transforma em pena prévia à sentença, através da estigmatização, da angústia prolongada, da restrição de bens e, em muitos casos, através de verdadeiras penas privativas de liberdade aplicadas antecipadamente (prisões cautelares).” (LOPES JR, 2012, p. 201).

Por esta razão que, quando o princípio da celeridade processual foi inserido na Constituição Federal, foram considerados os efeitos nefastos do processo, bem como a ideia de que o direito à celeridade pertence tanto à vítima como ao réu: “Objetiva-se assim evitar a procrastinação indeterminada de uma persecução criminal estigmatizadora e cruel, que simboliza, no mais das vezes, verdadeira antecipação de pena.” (TÁVORA E ALENCAR, 2014, p.79).

Em decorrência da inobservância da celeridade, a Presunção de Inocência também é tolhida, pois a demora e o prolongamento do processo penal vão “paulatinamente, sepultando a credibilidade em torno da versão do acusado”. (LOPES JR, 2012, p. 201). Da mesma forma, o exercício dos direitos de defesa do contraditório também são dificultados, em razão das resistências processuais, do custo financeiro e da estigmatização social.

Para Lopes Jr (2012, p. 209), quatro deverão ser os referenciais adotados para atendimento à questão da celeridade processual: a) a complexidade do caso; b) a atividade processual do interessado, que não pode se beneficiar de sua própria demora; c) a conduta das autoridades judiciárias como um todo (polícia, Ministério Público, Judiciário, servidores, entre outros) e o princípio da razoabilidade.

Arelado ao princípio da Celeridade Processual, também está o da Oralidade, que “assegura a produção dos atos processuais de viva voz, de forma verbal, sem impedimento da redução a termo dos atos mais relevantes [...]” (TÁVORA E ALENCAR, 2014, p. 77). Isso impõe a concentração do procedimento em

audiência com atos processuais realizados de forma predominantemente oral – assim, na ação penal, todos depoimentos devem ser concentrados numa única sessão perante o juiz. Esse princípio permite a reunião das provas diante daquele que vai proferir a decisão. (Cf. MACHADO, 2009, p.179).

Quando transportado para a fase do inquérito policial ou do auto de prisão em flagrante, a oralidade demanda a concentração das oitivas na presença do Delegado de Polícia, o qual decidirá pelo recolhimento do conduzido ao cárcere ou aplicação da fiança, no caso de flagrante, além de analisar os indícios de autoria e materialidade, no caso do inquérito.

Outro princípio relevante a ser considerado na fase policial é o da Verdade Real. O processo penal não pode se satisfazer com a verdade formal, ou presunções de verdade, como acontece no processo civil. Assim, para Machado (2009, p. 173), o princípio da verdade real significa que a prova no processo penal deve reconstituir os fatos com o maior grau de veracidade possível, ou seja:

[...] com satisfatório grau de certeza ou verossimilhança, já que a verdade absoluta, por fazer parte do passado, é mesmo impossível de ser restabelecida; e significa também que no processo penal não se tolera a presunção de culpa, pois esta deve estar suficientemente provada para que o juiz possa reconhecê-la na sentença, uma vez que a inocência é sempre presumida.

O procedimento de polícia judiciária deve, portanto, buscar reproduzir de forma mais clara possível os fatos ocorridos, tanto nos relatos apresentados pelas testemunhas, vítimas, indiciado ou conduzido, como nos demais meios de prova. “Muitas vezes mil palavras não são suficientes para traduzir com perfeição um ato ou uma expressão colhida em audiência” (TÁVORA E ALENCAR, 2014, p. 77), motivo pelo qual o princípio da verdade real demanda que as informações colhidas no procedimento policial sejam reproduzidas em juízo.

Correlato ao princípio da verdade real, tem-se o princípio da livre valoração da prova, ou da livre convicção do juiz, também conhecido como da persuasão racional. Ele garante ao juiz a liberdade para atribuir peso e credibilidade aos elementos probantes no processo. Não há regras atribuindo maior peso a uma prova em detrimento de outra, ou condicionando a avaliação da prova, apenas há obrigatoriedade de fundamentação das decisões judiciais, motivo pelo qual se fala em persuasão racional. (MACHADO, 2009, p. 172). O juiz formará seu convencimento a partir da gestão das informações obtidas no processo.

Desde as primeiras formas de escrita, como a pictografia, passando pela escrita cuneiforme, depois pelo uso do papel, do texto e, agora, do hipertexto, da multi e da hiperídia, o que sempre se buscou foi manter viva a memória humana sendo-lhe acoplada a responsabilidade de promover às pessoas o acesso à informação, a qual, criada e gestada pelo ser humano, acumula a produção do conhecimento. (CARVALHO; KANISKI, 2000, p. 34).

Assim, quanto mais instruído o inquérito, maior acesso à informação e à memória dos fatos. Quanto maior a credibilidade dos elementos aptos a se tornarem prova no processo, maior a chance de serem valorados pelo juiz no momento de suas decisões. Para o caso do Auto de Prisão em Flagrante, diante da imediata restrição de liberdade do indivíduo, os indícios de autoria e materialidade não podem ser duvidosos. É necessária a demonstração de que a realidade fática autoriza a prisão flagrancial, bem como a existência de fundamentos legais para que ela seja convertida em prisão preventiva. Daí porque os depoimentos dos condutores e testemunhas, assim como do conduzido preso, devem ser apresentados ao juiz com o máximo de detalhes possível.

Todos os princípios mencionados justificam a possibilidade de utilização de registro audiovisual de depoimentos na fase policial. Entretanto, além da obediência aos princípios do processo penal, é necessário que o ato seja revestido de legalidade. Desta forma, passamos à análise da normativa que autoriza a utilização do registro audiovisual na tomada de depoimentos em inquéritos policiais e autos de prisão em flagrante.

A tomada de depoimentos audiovisual na fase policial

A legislação brasileira prevê a utilização de recursos tecnológicos para propiciar a agilidade do processo judicial, tanto nas áreas cível e trabalhista, como na penal. Por óbvio, não poderia o legislador esgotar a utilização da tecnologia descrevendo num rol taxativo os recursos permitidos, sob pena de indicar instrumentos que se tornariam obsoletos ante a rapidez da evolução científica, o que demandaria revisão legislativa constante.

Há quase dez anos, com a Lei nº 11.419 (19 de dezembro de 2006), iniciou-se o que se chama de informatização do processo judicial. A lei regulamenta o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais. Esta é uma realidade implantada em quase todos os tribunais do país e acompanhada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Também importante destacar a previsão de audiência por videoconferência ou outro recurso tecnológico que permita a transmissão de sons e imagens em tempo real, a qual foi instituída no CPP por meio da Lei 11.900, de 08 de janeiro de 2009:

Art. 185. [...] § 2º Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades: I - prevenir risco à segurança pública, quando exista fundada suspeita de que o preso integre organização criminosa ou de que, por outra razão, possa fugir durante o deslocamento; II - viabilizar a participação do réu no referido ato processual, quando haja relevante dificuldade para seu comparecimento em juízo, por enfermidade ou outra circunstância pessoal; III - impedir a influência do réu no ânimo de testemunha ou da vítima, desde que não seja possível colher o depoimento destas por videoconferência, nos termos do art. 217 deste Código; V - responder à gravíssima questão de ordem pública.

Esta modalidade de interrogatório é considerada de exceção, devendo ser motivada e permitida somente nos casos previstos na lei. Porém é inegável que se trata de avanço, eis que viabiliza a realização do ato, o qual muitas vezes demandaria deslocamento do preso ao fórum, com escolta de viaturas e até helicópteros, emprego de policiais para garantir a segurança, risco de fuga, quando não ocorria a remarcação da audiência, dilatando o processo. (Cf. TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 555).

Para os fins propostos neste artigo, cumpre-nos destacar a inovação proposta pela Lei 11.719, de 20 de junho de 2008, que modificou o Código de Processo Penal e alterou o artigo 405, prevendo a possibilidade de gravação digital de depoimentos, bem como de interrogatórios.

Diferencia-se da audiência por videoconferência, eis que não há utilização de teletransmissão (online), e sim apenas a gravação dos atos:

Art. 405. Do ocorrido em audiência será lavrado termo em livro próprio, assinado pelo juiz e pelas partes, contendo breve resumo dos fatos relevantes nela ocorridos. § 1º Sempre que possível, o registro dos depoimentos do investigado, indiciado, ofendido e testemunhas será feito pelos meios ou recursos de gravação magnética, estenotípica, digital ou técnica similar, inclusive audiovisual, destinada a obter maior fidelidade das informações. § 2º No caso de registro por meio audiovisual, será encaminhada às partes cópia do registro original, sem necessidade de transcrição. (grifo nosso)

O artigo 405 descreve as formas de registro das audiências, a fim de que se obtenha maior fidelidade das informações. Embora faça menção à audiência da fase judicial, esta norma é aplicável às oitivas feitas na fase policial, por disposição expressa no artigo 6º, inciso V do CPP, o qual prevê que a autoridade policial, logo que tiver conhecimento da prática de infração penal, deverá ouvir o indiciado, observando as normas atinentes ao Interrogatório do Acusado, contidas no capítulo III do Título VII do CPP.

Assim, conforme consta no art. 405, em caso de lavratura de termo, este conterà breve resumo dos fatos relevantes e deverá ser assinado por aquele que conduz a inquirição e pelas partes. Já, no caso de gravação, será original, sem transcrição, e assim deve ser feito sempre que possível. Ou seja, a previsão legal deixa claro que, preferencialmente, será feita a gravação, quando este recurso está disponível. Somente na falta dele é que se deve realizar a tomada de depoimento a termo.

O artigo prevê como meios ou recursos de gravação: magnética, estenotipia, digital ou técnica similar, inclusive audiovisual. Estenotipia, taquígrafia ou estenografia “são técnicas de escrita abreviada usando sinais típicos, que permitem uma rápida transcrição daquilo que é ditado”. (TÁVORA E ALENCAR, 2014, p. 561). Estenótipo é um teclado especial com 24 teclas e que, diferentemente da digitação, em que se pressiona uma tecla por vez, há a junção de várias teclas pressionadas ao mesmo tempo para formar uma palavra:

Conectado a um computador, com o auxílio de um software de transcrição, o estenótipo traduz para a Língua Portuguesa todos os códigos, abreviaturas e contrações que são digitadas. No software há um dicionário para que possam ser acrescentadas novas palavras com o objetivo de abastecer o banco de dados e melhorar o desempenho.

Embora sejam métodos que promovem a celeridade na tomada de depoimento, também apresentam desvantagens, as quais são, para Lopes (2012, p. 81): “tão evidentes que se torna inviável adotá-los: primeiro pela dificuldade de se encontrar taquígrafos e estenotipistas, disponíveis no mercado, e segundo porque o depoimento registrado pelo taquígrafo é ilegível para os próprios juízes, promotores, advogados, testemunhas e partes.”

Já a gravação magnética é utilizada comumente em disquetes, discos rígidos e fitas magnéticas para o armazenamento de dados. A principal desvantagem é que os equipamentos têm-se tornado obsoletos com a evolução digital, fazendo com que seja raro encontrar aparelhos compatíveis para leitura de tais mídias. Além disso, fica prejudicada a integração com as demais peças processuais digitais, no âmbito do processo eletrônico.

Por outro lado, a gravação digital audiovisual dos depoimentos permite a superação de diversas falhas das formas tradicionais de registro, especialmente da forma escrita, por exemplo, quanto às referências equivocadas de quem conduz a audiência, inserindo no termo suas impressões ou palavras que não correspondam ao depoimento prestado.

Para Lopes (2012, p. 75) citando Baracat, diversos questionamentos surgem quanto aos efeitos da tomada de depoimentos escrita:

[...] consegue o juiz que colheu a prova oral, transmitir, fidedignamente, para o papel, através de ditado, a complexidade do depoimento? Não o conseguindo, estará sendo comprometida negativamente a prestação jurisdicional, na medida que o tribunal irá manter ou reformar a sentença, a partir de fatos postos no papel que não corresponderão exatamente à realidade da audiência, nem, provavelmente, à verdade real?

Nesse sentido, pode-se afirmar que não é possível capturar e transcrever para o papel de maneira adequada e satisfatória todos os aspectos relevantes do depoimento. Isso ocorre tanto por parte do delegado de polícia quanto do juiz quando conduz audiência ou interrogatório, pois a percepção estará sujeita à interferência de diversos fatores, principalmente relativos à postura do interrogado ou depoente, por exemplo, de acordo com a linguagem utilizada, o tom da voz, presteza ou vagueza no responder, tom irônico ou exaltado, estado psíquico e físico.

Esses elementos, apesar de influenciarem a percepção de quem conduz e daquele que transcreve o depoimento, por outro lado podem não ser conservados na forma escrita. É difícil utilizar as mesmas palavras enunciadas pelo interrogado ou testemunha, registrar sentimentos, comportamentos, expressões faciais, timbres da voz e estado de ânimo, além de outros elementos da linguagem gestual. (Cf. Lopes, 2012, p.75-76). Essas peculiaridades de um depoimento não podem ser ditadas pelo juiz ou de delegado de polícia durante a oitiva.

O Superior Tribunal de Justiça se posicionou imediatamente à chegada dos primeiros *habeas corpus* acerca do reconhecimento do registro da audiência em meio audiovisual, formando entendimento de que esta forma de coleta de depoimento “buscou dar celeridade ao andamento dos trabalhos com a desnecessidade de redução a termo dos depoimentos do acusado, vítima e testemunhas, bem como possibilitou um registro fiel da íntegra do ato, com imagem e som, em vez de simples escrita”. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Habeas Corpus n. 153.423-SP, DJe 26/4/2010 Rel. Min. Gilson Dipp).

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça reconhece a desnecessidade de transcrição do conteúdo registrado em audiovisual, por contrariar o artigo 405, §2º do CPP e o princípio da razoável duração do processo. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, HC 161.506/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJe de 13/12/2010).

É inegável, portanto, que o registro audiovisual de depoimentos é a forma que mais preserva a autenticidade da fala, mais se aproxima da veracidade dos fatos e que garante maior celeridade deste ato processual.

A implantação do Registro Audiovisual na Polícia Civil de Santa Catarina

A Polícia Civil, no ano de 2015, lavrou 21.403 Autos de Prisão em Flagrante em todo o Estado, de acordo com estatísticas extraídas do Sistema Integrado de Segurança Pública. Considerando que, em cada auto de prisão em flagrante, são ouvidos no mínimo o condutor do preso, uma testemunha, a vítima e o próprio preso, tem-se que, neste mesmo período, foram tomados cerca de 84.172 depoimentos.

Além do tempo despendido em cada depoimento, é importante considerar o tempo empregado por todos os operadores do sistema de persecução pré-processual, desde a ocorrência do flagrante, até a apresentação na delegacia, seguindo com a lavratura do auto e encaminhamento do preso. Isso envolve o trabalho dos policiais militares e dos policiais que efetuam as prisões em flagrante, dos policiais que recebem a ocorrência na delegacia e do delegado que conduz o procedimento. Além disso, a questão da permanência das testemunhas e vítimas envolvidas em tais ocorrências, já constrangidas pelo fato em si, e que podem até ser revitimizadas pela demora em uma Delegacia.

A questão da celeridade é fator primordial em toda a prestação de serviços, além de ser um direito fundamental, no caso dos processos judiciais, como já explicitado neste artigo. Porém, além da rapidez do procedimento, ainda há a questão da segurança da informação, a qual está ligada à credibilidade e confiabilidade das provas produzidas. Isso impacta no trabalho dos demais operadores do sistema persecutório penal, externos aos quadros da Segurança Pública, no caso, juízes, promotores de justiça, defensores públicos e advogados, os quais dependem dos procedimentos desenvolvidos pela Polícia Judiciária.

Além disso, como já mencionado anteriormente, as informações colhidas em sede policial embasarão a decisão judicial quanto à liberdade do preso em flagrante e também a convicção do promotor de justiça para a propositura da ação penal. Essas decisões terão reflexos no deslinde do processo, especialmente pesando sobre o direito de liberdade do indivíduo. Daí porque necessária a celeridade na produção do que se tornará prova, ao mesmo tempo em que se garanta a reprodução realista dos fatos e a legitimidade da prova.

Diante dessas justificativas, verificou-se a necessidade de utilização de uma ferramenta tecnológica, de fácil manuseio, para auxiliar na condução das audiências policiais, visando a otimização do capital humano da instituição, preservando a segurança e a legitimidade das provas colhidas.

Apresentou-se, então, a alternativa de captação por som e imagem das oitivas tomadas nas Delegacias de Polícia, através de um software que permite a gravação em arquivo de tamanho de memória reduzido e sem a possibilidade de edição de vídeo, dando segurança para o ato propriamente dito, bem como para o tráfego de informações para o Poder Judiciário.

Assim, no ano de 2015, foi implantado um projeto piloto, envolvendo a Central de Plantão Policial de Florianópolis e a Delegacia Regional de Polícia de Palhoça, o qual se estendeu para a Delegacia Regional de Polícia de Balneário Camboriú e, por último, para a Delegacia Regional de Polícia de Joinville. Estas são regiões com altos índices de prisões em flagrante, motivo pelo qual as unidades policiais escolhidas foram aquelas que têm a missão de receber as ocorrências flagranciais da Polícia Militar e das equipes de investigação da Polícia Civil.

Quadro 1 - Regiões com altos índices de prisões em flagrante

Unidade Policial	Número de APFs - Ano 2015
JOINVILLE - Central de Polícia	1147
FLORIANÓPOLIS - Central de Polícia	1139
BLUMENAU - Central de Polícia	945
ITAJAÍ - Central de Polícia	914
LAGES - Central de Polícia	865
SÃO JOSÉ - Central de Polícia	862
CHAPECÓ - Central de Polícia	803
BALNEÁRIO CAMBORIÚ	610
JARAGUÁ DO SUL	543
CRICIÚMA - Central de Polícia	525
PALHOÇA	485

Fonte: Sistema Integrado de Segurança Pública - SISP. Total de Autos de Prisão em Flagrante, 2015.

O software adotado no projeto piloto permitiu a captura dos depoimentos e gravação, apresentou facilidade no manuseio e reduziu o tempo-resposta na lavratura dos procedimentos, eis que dispensou a transcrição dos depoimentos para o papel.

Além de garantir a fidedignidade dos testemunhos e interrogatórios, e de contribuir para o respeito às garantias processuais penais já citadas neste artigo, a gravação audiovisual imprime transparência dos atos produzidos na fase policial, às partes envolvidas no processo. Isso porque o interrogatório não é apenas meio de prova, mas também ato de defesa (MIRABETE, 2007, p. 272), valorado pelo julgador. Permanecendo escrito na fase policial, esse ato deixa de apresentar diversos elementos importantes ao juiz:

- a) A palavra do acusado, circundado de sua atividade, de seus gestos, de seu tom de voz, de sua espontaneidade, pode dar ao juiz um elemento de convicção insubstituível por uma declaração escrita, morta, gélida, despida dos elementos de valor psicológico que acompanham a declaração falada. (MIRABETE, 2007, p. 276).

- b) Neste ato, muitas vezes ocorre a confissão por parte do autor do crime, ou seja, o reconhecimento da veracidade dos fatos que lhe são atribuídos e capazes de ocasionar consequências jurídicas desfavoráveis. (MIRABETE, 2007, p. 286). Ela não é admissível quando obtida sob coação psicológica ou tortura, sendo considerada prova ilícita. Nucci (2012, p. 453) descreve a coação psicológica como “o constrangimento psíquico exercido contra o réu, através de ameaças e chantagens, levando-o a desesperar-se, confessando a prática do crime”. Já tortura psicológica “baseia-se em diversas condutas seguidas e perseverantes, tal como se dá em interrogatórios prolongados e repetitivos, sem possibilidade de se alimentar ou descansar. É meio de extração da confissão nitidamente ilegal”. O autor ainda define a tortura física, na qual se utiliza a violência física “como o emprego de choques elétricos, palmatórias, surras, bem como a submissão a jejum prolongado e colocação em lugares úmidos, escuros e insalubres”.
- c) A alegação, em juízo, de que houve ilegalidade ou irregularidade durante a formalização do Auto de Prisão em Flagrante pode invalidar as confissões obtidas na fase policial. Além dos casos citados acima, poderiam ocorrer, por exemplo, se o interrogado não fosse advertido dos direitos constitucionais de permanecer calado e constituir um advogado, ou ainda, se não fosse oportunizado ao preso a leitura do seu termo de interrogatório. Nestes casos, a gravação audiovisual possibilita demonstrar que a atuação policial ocorreu em conformidade com a lei e com o respeito aos direitos do interrogado.

Assim, ante as vantagens desse tipo de tomada de depoimento, foi lançada licitação no âmbito da Secretaria de Segurança Pública de Santa Catarina, no ano de 2015, visando a adquirir licenças de software para todas as regiões do Estado (Edital Registro de Preços nº 130/SSP/2015). O edital da licitação previa que o software fosse capaz de gravar os depoimentos, mas também de garantir um sistema que permite a criptografia, a assinatura digital das gravações e a segurança das informações.

Sob esse tema, é importante destacar o que prevê a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e da Segurança Cibernética da Administração Pública Federal, a qual prevê que a gestão da segurança da informação envolve “ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações”. (BRASIL, 2015, p. 14). O Guia básico de Orientações ao Gestor em Segurança da Informação e Comunicações ressalta que, na elaboração de uma política de segurança da informação e comunicações, a organização deve se preocupar não somente com aspectos técnicos, mas também considerar questões comportamentais e práticas do cotidiano. “Afim, as organizações enfrentam problemas de segurança que não estão relacionados somente aos aspectos tecnológicos.” (BRASIL, 2016, p. 22). Além do mais, o estabelecimento de suas diretrizes deverá viabilizar e assegurar a Disponibilidade, a Integridade, a Confidencialidade e a Autenticidade das informações.¹

Nesse contexto, em que pese a Polícia Civil não ter, até o momento, elaborado documento formal de políticas de segurança da informação, é de extrema relevância a exigência de requisitos mínimos de proteção às informações, quando da aquisição de softwares. Desta forma, podemos adotar o conceito de segurança da informação descrito do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, da Presidência da República:

Proteção dos sistemas de informação contra a negação de serviço a usuários autorizados, assim como contra a intrusão e a modificação desautorizada de dados ou informações, armazenados em processamento ou em trânsito, abrangendo, inclusive, a segurança dos recursos humanos, da documentação e do material, das áreas e instalações das comunicações e computacional, assim como as destinadas a prevenir, detectar, deter e documentar eventuais ameaças a seu desenvolvimento. (BRASIL, 2016).

1 Disponibilidade: garantia de que a informação estará acessível às pessoas, processos automatizados ou entidades quando requerida; Integridade: garantia que a informação não foi modificada ou destruída sem autorização; Confidencialidade: implica impedir o acesso não autorizado à informação; Autenticidade: mediante a autenticação, confirmando a identidade de quem presta a informação. (BRASIL, 2016, p. 22).

Neste sentido, o edital de aquisição do software para a Polícia Civil de Santa Catarina continua a exigir que o programa garantisse a impossibilidade de deletar ou alterar as gravações, bem como que o acesso e as permissões ocorram por meio de senha e login pré-definidas pelo administrador. Além disso, cópia de todos os depoimentos devem poder ser feitos em CDs-room, Pendrive, Disco Rígido ou HD Externo, imediatamente após a gravação, e os que forem exportados a partir do software de gravação, serão Certificados Digitalmente. Desta forma, qualquer alteração que houver nestes arquivos será denunciada como arquivo corrompido, perdendo sua validade. Além disso, deve ficar registrado e identificado quem recebeu, e quem é o proprietário da mídia em questão.

Outra exigência importante no projeto referência é a de que o conjunto de depoimentos gerados nos diversos inquéritos e autos de prisão em flagrante sejam armazenado numa base de dados de guarda e propriedade da Polícia. Isso permite não só o acesso a um determinado depoimento dentro de um Inquérito, mas também a consulta por diversos critérios, favorecendo aos policiais o acesso a depoimentos de outros inquéritos já prestados pela pessoa cuja identificação fora consultada.

O projeto de implantação do software adquirido é coordenado, atualmente, pelo setor de planejamento da Polícia Civil de Santa Catarina. Considera como público-alvo a população catarinense, que se beneficiará tanto como usuário (quando for depoente ou vítima), permitindo agilidade na prestação de testemunhos, como na condição de cidadão interessado na resolução célere dos crimes e na promoção da segurança pública na sociedade.

Também são apontados como públicos-alvo: a) as guarnições da Polícia Militar, que permanecerão por menor tempo no interior das unidades policiais civis, quando da apresentação de presos conduzidos, possibilitando o seu retorno ainda mais rápido para o cumprimento de seu mister de policiamento ostensivo; b) as equipes de investigação da Polícia Civil, que também poderão retomar o cumprimento de suas funções de Polícia Judiciária com maior celeridade; c) os órgãos externos, mas que fazem parte do ciclo de persecução criminal: juízes, promotores, defensores públicos e advogados, os quais, por intermédio de seus representantes, poderão acessar os atos de interrogatório e depoimentos audiovisuais, com todas as vantagens já expostas neste artigo.

A opção da gestão institucional foi de implantação, em 2016, nas comarcas de entrância especial, totalizando catorze municípios: Florianópolis, Palhoça, São José, Balneário Camboriú, Itajaí, Brusque, Blumenau, Rio do Sul, Jaraguá do Sul, Joinville, Criciúma, Tubarão, Lages e Chapecó.

A segunda fase de implantação pretende alcançar as demais cidades que sediam as Delegacias Regionais de Polícia ainda não contempladas: Araranguá, Laguna, São Miguel do Oeste, Xanxerê, Concórdia, São Lourenço do Oeste, Joaçaba, Curitiba, Caçador, Porto União, Canoinhas, Ituporanga, Videira, Mafra, Campos Novos, São Joaquim e São Bento do Sul, além da Diretoria Estadual de Investigação Criminal e da Central de Plantão Policial do Norte da Ilha de Florianópolis.

A terceira fase de implantação do projeto dependerá do fluxo de trabalho, constância de atendimentos em plantão, extensão territorial e número de unidades existentes em cada região policial. Paulatinamente, os depoimentos escritos deverão ser substituídos pela nova tecnologia, agregando também outras que se fizerem necessárias, como a assinatura digital, por exemplo.

Considerações Finais

O processo de valorização da informação tem forte impacto na maneira de a sociedade se organizar e produzir. Vivemos em uma sociedade que se organiza, crescentemente, em rede e na qual o conhecimento e a informação desempenham um papel estratégico, sendo chave para a produção constante de inovação, condição básica para o sucesso das organizações. Essas mudanças estão agilizando os processos de produção e consumo, enquanto ocorre uma convergência de base tecnológica que vem permitindo trabalhar com a informação, em alta velocidade, sobre uma base única e digital. (PEREIRA & HERSCHMANN, 2002).

A inserção favorável nessa nova onda requer, entretanto, além de base tecnológica e de infraestrutura adequadas, um conjunto de condições e de inovações nas estruturas produtivas e organizacionais, no sistema educacional e nas instâncias reguladoras, normativas e de governo em geral. O impacto positivo que a “nova economia” pode gerar para o País depende ainda da participação do maior número possível de pessoas, organizações e regiões como usuárias ativas das redes avançadas de informação. (TAKAHASHI, 2000).

Verificamos que a existência de previsão normativa autorizando o uso de tecnologias da informação e comunicação no processo penal constituem forte indicativo de que até mesmo diplomas legais tão rígidos e tradicionais como o Código de Processo Penal foram permeados pelas inovações da era do conhecimento. Ainda que o uso da gravação audiovisual para tomada de depoimentos na fase policial possa ser considerado tardio, se comparada a demora da previsão normativa com a existência de soluções tecnológicas no mercado, ainda assim a inovação merece ser evidenciada.

A implantação é um projeto com fases distintas, mas que estão em execução e, certamente, virão acompanhadas de outras inovações e mudanças, tanto nas formas de execução do trabalho policial civil, como também impactarão na atuação policial militar diante de ocorrências flagranciais. É certo que a profissionalização dessas instituições, com a atuação voltada aos direitos e garantias fundamentais, é demanda urgente e se constitui meta constante a ser buscada pelos gestores policiais. Neste sentido, as contribuições oriundas das tecnologias da informação e comunicação são apenas parte desse complexo movimento de mudança.

O reconhecimento da atividade policial como legítima, o respeito às garantias constitucionais, a contribuição para a celeridade processual e, inclusive, a possibilidade de novas formas de gestão de pessoas e recursos materiais na instituição, são metas possíveis e que podem ser perseguidas a partir da implantação da tomada de depoimento audiovisual na fase policial. Os resultados podem ser objeto de pesquisas futuras, de cunho interdisciplinar, e visando propor mudanças e corrigir possíveis erros. Além disso, pode ser necessário que a instituição busque amparo em normas internacionais de gestão da informação, visando garantir a segurança das informações e dos demais sistemas utilizados, posto que serão integrados ao software de captura de depoimentos.

Ainda há desafios para que o uso das tecnologias da informação e comunicação seja efetivo, inovador e proporcione, com a atuação do capital humano da instituição, uma produção de conhecimento capaz de assegurar melhorias para a segurança pública catarinense. Entretanto são inegáveis os resultados imediatos advindos da implantação dessa ferramenta na confecção de autos de prisão em flagrante em Santa Catarina.

Referências

ARRUDA, Byanka da Silva. Transformações Culturais na Sociedade da Informação. **Revista Eletrônica de Comunicação**, Franca, v. 5, n. 1, 2010. Anual. ISSN 1809-9696. Disponível em: <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rec/article/view/466>>. Acesso em: 02 out. 2016.

BESSA, Vagner de Carvalho; NERY, Marcelo Batista; TERCI, Daniela Cristina. Sociedade do Conhecimento. **São Paulo em Perspectiva**, [s.l.], v. 17, n. 3-4, p.3-16, dez. 2003. Semestral. ISSN 0102-8839. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000300002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 02 out. 2016.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Código de processo penal anotado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Constituição federal da república federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Lei 12.830, de 12 de junho de 2013. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

_____. Gabinete de Segurança Institucional. **Estratégia de segurança da informação e comunicações e de segurança cibernética da administração pública federal 2015-2018**: versão 1.0 / Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria-Executiva, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. – Brasília: Presidência da República, 2015.

_____. Casa Militar. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. **Guia básico de orientações ao gestor em segurança da informação e comunicações**: versão 2.0 / Casa Militar, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações; organizadores Danielle Rocha da Costa, José Ney de Oliveira Lima. – Brasília: Presidência da República, 2016. 92. Disponível em: <<http://dsic.planalto.gov.br/seguranca-da-informacao>>.

CARVALHO, Isabel Cristina Louzada; KANISKI, Ana Lúcia. A sociedade do conhecimento e o acesso à informação: para que e para quem? **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 3, dez. 2000. DOI: <http://dx.doi.org/10.18225/ci.inf.v29i3>. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/871>>. Acesso em: 01 out. 2016.

CUNHA, Dilmar Gonçalves da; FRANCO, Emerson. A Preservação do Capital Intelectual como Diferencial das Organizações de Sucesso. In: SITA, Maurício (Ed.). **Capital Intelectual: A Fórmula do Sucesso**. São Paulo: Editora Ser Mais Ltda., 2013. Cap. 5, p. 39-45.

DRUCKER, Peter. **Sociedade pós-capitalista**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 229 p. Tradução de: Nivaldo Montingelli Jr.

EVERS, Hans-dieter. Towards a Malaysian Knowledge Society. In: INTERNATIONAL MALAYSIAN STUDIES CONFERENCE, 3, 2001, Bangi (Malaysia), 2001.

GRECO, Rogerio. **Atividade policial**: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais. 5. ed. Niterói: Impetus, 2013.

LOPES, Francisco Cristiano. **Processo Eletrônico**: um estudo de caso etnográfico do registro audiovisual da tomada de depoimento pessoal. Universidade Católica de Pernambuco. Dissertação: Mestrado em Direito. Recife, 2012. Disponível em: <http://www.unicap.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=809>.

LOPES JR, Aury. **Direito processual penal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LUCCI, Elian Alabi. **A Era Pós-Industrial, a Sociedade do Conhecimento e a Educação para o Pensar**. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/vidlib7/e2.htm>>. Acesso em: 01 out. 2016.

MACHADO, Antonio Alberto. **Teoria geral do processo penal**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. 2. ed. Campinas: Millenium, 2000. v.1.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo penal**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTER, Rose Maria Belim et al. Considerações sobre a Gestão do Conhecimento na Sociedade Pós-Industrial. In: CONGRESSO NACIONAL DE AMBIENTES HIPERMÍDIA PARA APRENDIZAGEM, 4., 2009, Florianópolis. **Anais...**. Florianópolis: Grupos de Estudos em Ambientes Hiperemídia Voltado ao Processo de Ensino-aprendizagem/ CNPQ, 2009. Disponível em: <http://wright.ava.ufsc.br/~alice/conahpa/anais/2009/cd_conahpa2009/papers/final155.pdf> Acesso em: 2 out. 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal comentado**. 11.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PEREIRA, C.a.m.; HERSCHMANN, M.. Comunicação e Novas Estratégias Organizacionais na Era da Informação e do Conhecimento. **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 24, n. 38, p.27-42, 31 dez. 2002. Instituto Metodista de Ensino Superior. <<http://dx.doi.org/10.15603/2175-7755/cs.v24n38p27-42>>. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/viewArticle/4165>>. Acesso em: 02 out. 2016.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Pregão eletrônico para registro de preço nº 130/SSP/2015**. Disponível em: <<http://www.portaldecompras.sc.gov.br>>. Acesso em: 09 out. 2016.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 9.ed. Salvador: Editora JusPODIVUM, 2014.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da informação no Brasil**: Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia (mct), 2000. 195 p. ISBN: 85-88063-01-8. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/434>>. Acesso em: 02 out. 2016.

GOVERNO ELETRÔNICO: POTENCIALIZANDO A SEGURANÇA E OS DIREITOS DE CIDADANIA

Marcus Vinícius Anátocles da Silva Ferreira

Paloma Maria Santos

Marcus de Melo Braga

Aires José Rover

Resumo: Este artigo buscou explorar o potencial proporcionado pelas TICs, em especial a internet, no que diz respeito às iniciativas de governo eletrônico que ensejam mais participação e segurança na construção da democracia. Para tal, parte da análise da realidade das iniciativas vigentes e conclui que, em face da falta de direcionamento de estratégias e políticas públicas que considerem a face externa do governo, os resultados práticos, visando à promoção da cidadania, ainda estão aquém das demandas sociais e dos padrões mundiais. Assim, sugere como alternativa para a ampliação da possibilidade do alargamento do espaço público e da consequente inserção de setores diversos nos processos de definição de políticas públicas, o direcionamento de esforços para inserir as vertentes da e-cidadania, da e-participação e da e-democracia nas iniciativas do governo eletrônico.

Introdução

As transformações trazidas pelas iniciativas de governo eletrônico, independentemente da definição que possa ser adotada para esse conceito, têm contribuído para o aprimoramento das ações de governo, notadamente com relação à segurança e aos direitos de cidadania, nos diversos países em que tais iniciativas governamentais têm sido realizadas com sucesso.

Com a evolução desse conceito, decorrente da evolução da própria sociedade e da política, surgiram novas ferramentas proporcionadas pelo progresso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que elevaram o patamar das contribuições sociais das iniciativas de governo eletrônico, culminando com a criação de instrumentos que propiciam hoje uma maior participação popular.

Vale ressaltar a importância das ferramentas proporcionadas pelo avanço das TICs, notadamente pela internet, com o advento da Web 2.0: aplicativos de redes sociais, blogs, wikis e muitos outros. Esses instrumentos abrem novas possibilidades de interação entre governos e cidadãos, principais atores desse processo. Ademais, contribuíram também para o surgimento de novas ideias e aplicações práticas desses recursos, pelas pessoas, em busca de uma maior cidadania.

Nesse contexto, o objetivo do presente estudo é explorar o potencial proporcionado pela convergência digital e avaliar o seu uso e as oportunidades de aplicações que podem ser desenvolvidas com mais segurança na construção da democracia. Para isto, vinculam-se os conceitos clássicos da democracia, cidadania e participação cidadã com os instrumentos tecnológicos contemporâneos usados como inovação, notadamente os vinculados à web e caracterizados pelo neologismo de “e”: e-Democracia, e-Cidadania e e-Participação.

Para tal, além da introdução, abordam-se na seção 2 as características do governo eletrônico e suas potencialidades na rede. A seção 3 apresenta as vertentes participativas vinculadas às iniciativas de governo eletrônico. Na seção 4 tem-se um panorama da aplicação das ferramentas web 2.0 às iniciativas atuais disponibilizadas pelo governo. A seção 5 discorre sobre os direitos dos cidadãos na Sociedade da Informação e do Conhecimento e, finalmente, são apresentadas as Considerações Finais.

Governo eletrônico: características e potencialidades na rede

Não há na literatura um consenso sobre o que se entende por governo eletrônico. Dependendo da pessoa a quem se perguntar e do contexto temporal ao qual ela se referir, o conceito pode variar desde disponibilizar serviços online até promover a renovação de democracia. (LENIHAN, 2002). Enquanto a primeira acepção se refere ao conceito relativo à época na qual ele surgiu, cujo enfoque está na modernização das estruturas administrativas mediante a absorção das TICs e na oferta de serviços públicos para os cidadãos, a última aproxima o conceito de governo eletrônico ao que se conhece hoje no Brasil por governança eletrônica, uma vez que enseja o uso de ferramentas propiciadoras de maior participação popular.

Independente da concepção que se escolha, a ideia do governo eletrônico voltada para a face interna, predominantemente centrada no alcance da eficiência, não atende às demandas geradas atualmente, especialmente no que concerne ao aumento da participação dos cidadãos frente às questões públicas e ao esgotamento das políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social. Da mesma forma, o poder de formulação da política pública como atribuição exclusiva do governo já não reflete mais os anseios da opinião pública.

Sendo a diversidade social e a maturidade fatores significantes da evolução desse processo, entende-se que o governo eletrônico não é um produto da tecnologia, mas sim da sociedade, da cultura e da política. (KIM, 2008). À medida que os cidadãos têm acesso à educação e atingem certo nível de maturidade cívica, acabam por se interessar pelas questões públicas e se engajar, o que permite que eles se tornem atores e formadores de opinião, capazes de colaborar e participar nos processos democráticos que lhes são de direito.

Além disso, a interação e a colaboração entre o governo e os cidadãos são componentes indispensáveis para que se obtenha êxito na solução de demandas e resolução de problemas e conflitos, melhorando a qualidade de vida e a segurança das pessoas.

Vale registrar que, dentre as diretrizes gerais para o governo eletrônico no Brasil, a prioridade é a promoção da cidadania, entendida num sentido mais amplo como o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHAL, 1967). Assim, além da informatização dos serviços, é indispensável que se pense em políticas que promovam interação entre governos e cidadãos.

De Paula, Santos e da Silva (2009) salientam que a construção e organização de redes socialmente estruturadas e comprometidas com a busca de parcerias, estratégias e políticas públicas voltadas às demandas cidadãs, que atendam às necessidades de segurança de toda coletividade, configuram-se como grandes desafios para o enfrentamento da violência, do terrorismo e da criminalidade, que hoje transbordam da ação pura e simples do Estado através de seu corpo efetivo de policiais.

A ONU salienta que as iniciativas de governo eletrônico devem ser projetadas para serem ágeis, centradas no cidadão e socialmente inclusivas, e que os governos devem promover o engajamento dos cidadãos por meio de processos participativos de entrega de serviços, de forma que eles se tornem, além de usuários, coprodutores das informações e dos serviços públicos. (UNESCO, 2012).

Segundo Barbosa Filho (2000), o papel do governo deve ser o de universalizar as oportunidades individuais, institucionais e regionais, ao mesmo tempo que dar suporte ao desenvolvimento de tecnologias que promovam o salto necessário para atender às demandas da sociedade, devendo ultrapassar diferenças sociais com o uso inteligente das tecnologias disponíveis.

É certo que, embora a tecnologia esteja à disposição e sirva como meio, ela não poderá sanar as falhas da democracia moderna e nem mesmo reinventar o comprometimento cívico. O futuro do governo eletrônico depende de fatores sociais e culturais, incluindo a reativação dos conceitos tradicionais do valor público e da crença de que a participação pode resultar em ações governamentais que efetivamente expressem a vontade das pessoas. (KING, 2006).

Os movimentos sociais que recentemente tomaram as ruas do Brasil demonstram que os cidadãos estão cada vez mais interessados e preocupados com aquilo que ocorre no domínio público, e estão dispostos a se articular e a lutar pela implementação de melhorias no país. O papel principal desses movimentos, conforme Pereira (2011), é a promoção da democratização das relações sociais dentro da sociedade civil, por meio da redefinição das normas, identidades, conteúdos e fluxos comunicativos existentes na esfera pública.

Todavia, a falta de canais que deem voz à sociedade é um fato. Michener e Gaffney (2013) corroboram essa afirmação e asseguram que esse episódio demonstrou que os brasileiros levaram suas queixas para as ruas, por ter sido esta a única maneira encontrada de serem ouvidos.

Conforme Buchstein (1997), a internet e todo o seu instrumental tecnológico disponível oferecem acesso universal, que pode redefinir a cidadania. É o primeiro meio mundial através do qual as pessoas podem se comunicar direta e rapidamente, podendo formar comunidades políticas diversas, independentes da nação. Por sua forma não hierárquica e com poucos filtros ou controles, a internet também age contra o autoritarismo, fortalecendo direitos humanos e a própria democracia.

Frey (2000) indica que a internet permite um acesso mais rápido e eficiente ao conhecimento, possibilitando novas práticas de intercâmbio de informações, conceitos e abordagens, ou seja, um acesso livre (sem filtros e controles) a uma gama gigantesca de informações, além de permitir ao usuário não apenas acessar como também criar informações. Por outro lado, conforme Barber (2004), o acesso universal se reflete em acesso igualitário às informações relevantes e, conseqüentemente, fortalece a educação cívica.

A internet se assemelha à situação ideal da fala, na medida em que oferece acesso universal, comunicação sem coerção, liberdade de expressão, agenda sem restrições, participação fora das instituições políticas tradicionais, gerando uma opinião pública através de processos de discussão. (BUCHSTEIN, 1997).

Maia (2008) indica que a internet tem enorme potencial para facilitar as discussões entre cidadãos e governantes através do seu caráter assíncrono. O anonimato permitido pela internet pode diminuir as diferenças socioeconômicas dos participantes da discussão e contribuir para uma condição mais equilibrada no debate. Com um ambiente sem medo ou intimidação ou sem risco do ridículo, uma variedade maior de pontos de vista podem ser expressos pelos participantes.

Sampaio (2009) indica que, apesar de ser uma ferramenta a serviço dos cidadãos, a internet, assim como as demais TICs, também precisa ser considerada, especialmente pelas novas possibilidades que pode disponibilizar. Mesmo sem afirmar que a internet venha a resolver as diversas deficiências democráticas, não há como negar o seu potencial para ao menos facilitar as ações da sociedade civil na viabilização das diversas atividades democráticas modernas, tais como: accountability, participação política, mobilização social, discussão política e deliberação pública.

Por meio da convergência digital, tecnologias podem ser integradas e combinadas, viabilizando o surgimento de novos produtos e serviços e potencializando as oportunidades de participação em diferentes contextos.

O governo eletrônico e suas vertentes participativas: e-cidadania, e-participação e e-democracia

O descompasso entre as novas demandas sociais e as formas de governo tradicional impõe a invenção de novos modos de representação política. Em resposta a essas aceleradas mudanças, passa a ser difundido o uso de ferramentas digitais, que propiciem a interação entre os cidadãos e o Governo, em tempo real. (SANTOS *et al.*, 2010).

Não é apenas a concepção de sociedade e de novas tecnologias que está em constante desenvolvimento, mas também as formas de democracia. O governo eletrônico deriva das preocupações da sociedade e das necessidades centradas no cidadão, decorrentes das aplicações tecnológicas introduzidas na sociedade através do e-commerce.

Cada vez mais ressalta-se a importância de o cidadão fazer parte do processo democrático, passando a ser visto como um parceiro e não mais um cliente. Por meio da inserção das vertentes da e-Cidadania, da e-Participação e da e-Democracia nas iniciativas do governo eletrônico, tem-se a ampliação da possibilidade do alargamento do espaço público e da consequente inserção de setores diversos nos processos de definição de políticas públicas.

A partir do momento em que os cidadãos têm direito de acesso aos serviços públicos, de se educar, de se comunicar através das TICs, pode-se falar em e-cidadania, uma forma de exercer a cidadania com o apoio das TICs.

Em sentido amplo, a cidadania se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHAL, 1967). No entanto, em face do atual contexto de desenvolvimento tecnológico, essa definição começa a ganhar novos delineamentos. O exercício da cidadania depende da noção de um governo aberto e participativo, onde a cidadania em cada uma das etapas do ciclo de construção de políticas públicas é protagonizada por um cidadão ativo, participe e consciente.

O conceito de participação eletrônica (e-Participação) está relacionado ao uso das TICs como ferramenta para a ampliação e aprofundamento da participação política, permitindo aos cidadãos conectarem-se entre si e com os seus representantes. Ela reflete como as TICs influenciam na vida cotidiana dos cidadãos para efetuar pedidos, controlar ou influenciar as decisões políticas daqueles que têm a responsabilidade de tomá-las, responsabilidade esta adquirida em eleições públicas, abertas, participativas e transparentes.

No âmbito do governo eletrônico, a e-Participação surge a partir da necessidade de separar o papel de cidadão e do cliente frente às atividades governamentais. No desempenho de suas operações, o Governo, normalmente, foca a atenção apenas na prestação de serviços, excluindo os cidadãos dos benefícios que essa relação possa oferecer.

Para viabilizar a e-Participação, tem-se na convergência digital atualmente em curso, o seu principal instrumento de integração tecnológica. Este processo busca uma integração de mídias que convergem para interagir em um único ambiente. Telefone móvel, televisão digital, internet e outros *gadgets* estão passando a interagir de forma não linear, sem que o usuário tenha que migrar de uma mídia para outra, permitindo a transmissão do seu conteúdo de forma integrada.

A democracia eletrônica (e-Democracia), por outro lado, é vista como uma inovação ideológica, devendo, por conseguinte, ser liderada pelos governantes, que devem funcionar como viabilizadores do processo. Ela pode ser entendida a partir da “utilização das TICs para aumentar a participação dos cidadãos nos debates e nas decisões governamentais, permitindo um governo aberto e transparente, além de buscar a *accountability* na gestão pública”. (SANTOS, 2014, p. 107). Trata-se, portanto, de um espaço de aprofundamento da comunicação e cooperação, que promove o incremento da transparência do processo político, eleva o compromisso direto e participativo do cidadão.

Conforme Caldow (2003), a e-Democracia tem a ver mais com o aspecto tático do que com o aspecto estratégico. A prática das aplicações de e-Democracia tem demonstrado a maior aplicabilidade nas relações diretas entre municípios e suas administrações e legisladores e as comunidades, do que entre estados e o governo central e as respectivas relações com os cidadãos. Isso se deve ao perfil dos serviços e demandas disponibilizadas por estes níveis governamentais.

O foco da maioria dos esforços de e-Democracia tem sido o compromisso de ter novos padrões de relacionamento com os *stakeholders*, internos à jurisdição ou à audiência doméstica. Isto é claramente apropriado para construir o engajamento dos cidadãos, uma vez que a internet não tem fronteiras ou limites para que as mudanças e transformações possam emergir, acelerando processos e desestabilizando agendas políticas; o poder de transformação sai do controle dos governos para os grupos organizados da sociedade. A e-Democracia pode ser um dos direcionadores de forças.

O uso das ferramentas web 2.0 no contexto do governo eletrônico

Segundo Osimo (2008), nas iniciativas recentes baseadas em ferramentas Web 2.0, a transparência do acesso aos dados públicos deve ser considerada a grande bandeira a ser perseguida, assim como a prestação de serviços e informações ao cidadão foi a grande meta da primeira onda do governo eletrônico (Web 1.0). Deve ser alto o grau de prioridade das políticas públicas para incrementar originalmente esta ideia com respeito ao debate tradicional sobre transparência de informações, acesso e reusabilidade de dados públicos e a prática de um “*open government*”, além de considerar como os seus benefícios e desafios estão sendo construídos ao redor das diversas experiências de governo eletrônico mundo afora.

Este debate também se reflete nas discussões no campo ideológico, na construção dos modelos de evolução e modernização dos projetos de governo eletrônico e na aplicação da convergência tecnológica.

O desenho dos serviços online pode já direcionar para uma abordagem do novo modelo de gestão pública, onde as TICs são vistas como viabilizadoras de serviços mais fáceis e dinâmicos de serem usados pelos cidadãos e eficientes para a administração pública. Alguns pesquisadores (DUNLEAVY, MARGETTS *et al.* 2006) indicam esta ligação implícita entre as políticas públicas, o novo modelo de gestão pública e os argumentos da nova visão de governança digital que tem sido recentemente desenvolvida no governo eletrônico e viabilizada pelas ferramentas do Web 2.0. De fato a abordagem dos *benchmarks* apontam para uma ampliação do foco das ações nos valores relativos aos estágios de comunicação e informação – considerando uma visão do governo eletrônico baseado em Web 2.0 – ampliando a visão para o acesso às informações que viabilizem o estágio de transparência democrática, permitindo a aplicação de ferramentas tecnológicas voltadas a interação, compartilhamento e colaboração.

Mayo e Steinberg (2007) ainda enfatizam a necessidade de estressar o processo de reutilização das informações públicas para prover os cidadãos de melhores serviços e eles mesmos poderem ter acesso a importantes fontes de informação e consulta.

Desta forma uma questão chave da utilização da Web 2.0 no governo eletrônico é o reuso e *mashing-up* de dados; muitos projetos Web 2.0 aplicam este princípio para ampliar a transparência governamental, estimular a participação dos cidadãos e facilitar o dia a dia das pessoas. Para isso acontecer, é cada vez mais crucial a reorganização das informações como um caminho de tornar mais utilizáveis os serviços e relacionamentos pelos cidadãos. Colocar os dados e informações públicas para reuso, por um bom tempo ainda, será um obstáculo para a implementação de projetos com este nível de inovação.

Ao adotar os conceitos de Hirschman (1970), a transparência é viabilizada por mecanismos de voz, especialmente importante no contexto governamental onde frequentemente não existe possibilidade de escolha (impostos, legislação e serviços essenciais). O uso de instrumentos como comunidades de prática, blogs, *twitters*, geoprocessamento, *mash-ups*, comunidades de relacionamento e colaboração disponíveis nas redes sociais é excelente viabilizador do processo de governança pública, ajudando na deliberação, monitoramento, acompanhamento e mobilização das diversas camadas sociais envolvidas.

Algumas inovações tecnológicas podem ser consideradas como efetivas, se forem considerados alguns direcionadores chaves no processo de seleção e implementação de aplicações de e-participação em governo eletrônico, ou seja, uma ampla avaliação das ferramentas web disponíveis para elaborar aplicações que podem dar impacto muito grande na governança, tais como blogs e *mash-ups*, além do uso de softwares

abertos e gratuitos disponíveis e já consolidados no mercado privado. O risco fica por conta do descompasso da velocidade do governo tradicionalmente burocrático e a dinâmica das redes sociais. Exemplos que têm sido comuns para demonstrar este risco são os descompassos nas intervenções em desastres e catástrofes naturais, mobilização de cidadãos em discussões legislativas e no impacto das dinâmicas baseadas na web nas campanhas eleitorais (exemplo última campanha eleitoral para presidente nos USA).

Por outro lado tem-se de ter em conta algumas objeções importantes: (i) a transparência total é uma utopia, pois aspectos legais relacionados à privacidade de informações sobre cidadãos e servidores públicos poderão inibir algumas oportunidades; (ii) o cidadão culturalmente não está interessado em políticas públicas e questões internas de governo; se houver um serviço sendo prestado adequadamente e com um custo razoável, ele irá acomodar-se; (iii) na perspectiva tecnológica fazer serviços disponíveis on-line significa investir em banco de dados, *middleware*, mecanismos de autenticação, gerenciamento e racionalização de *workflow* dos sistemas envolvidos. Tudo isso requer tempo na melhora e estruturação de processos internos, limpeza dos dados públicos, investimentos em gestão de conteúdos e de conhecimento através de sistemas de gestão de fluxos de trabalho.

Um bom exemplo da associação dos conceitos de e-Participação e de convergência digital e tecnológica está na gestão de desastres naturais. A gestão de desastres naturais é uma atividade complexa que envolve diversos componentes da sociedade civil e vários instrumentos e ferramentas tecnológicas apropriadas para essas atividades. Um desastre natural exige uma atividade de gestão que envolva o Governo, a Defesa Civil, as comunidades atingidas, mecanismos de participação dos cidadãos, sistemas de gestão específicos, instrumentos oriundos da convergência digital e mecanismos de criação, armazenamento e disseminação da informação, visando a obtenção de uma maior sinergia de todo o processo.

Assim, atividades de Gerenciamento de Desastres possuem domínios e situações específicas e envolvem a participação de diversos atores e papéis que interagem em grande complexidade. (FRASSL *et al.*, 2010). A ocorrência de um desastre natural gera uma situação de alta complexidade, em que fatores políticos, sociais, culturais, emocionais e psicológicos entram em jogo, dificultando ainda mais as suas ações gerenciais. Faz-se necessária a utilização de todos os recursos tecnológicos e gerenciais que estejam disponíveis na atualidade, para a otimização de todas as ações voltadas para a gestão de crises provocadas pelos desastres naturais.

Muitos são os domínios existentes para a aplicação e verificação de excelência na adoção de ferramentas tecnológicas como viabilizadoras de espaços colaborativos entre cidadãos e governo. Tem-se que a adoção de ferramentas criadas pela convergência digital e tecnológica aliadas aos instrumentos de participação democrática pode caracterizar um cenário positivo quando na promoção de iniciativas que busquem estimular um envolvimento maior da comunidade.

Os direitos dos cidadãos na sociedade da informação e do conhecimento

A divisão digital e as perspectivas relacionadas às pesquisas sobre o tema podem ser metaforicamente tratadas como uma abordagem dos aspectos relacionados à demanda do governo eletrônico, segundo sugerem Helbig, Gil-Garcia e Ferro (2009). Entretanto, é preciso dar atenção a outros elementos ligados ao tema, considerando os contextos de amplas oportunidades com base nas novas tecnologias, tais como: a telefonia móvel, a Web móvel, a Televisão Digital e os dispositivos móveis digitais; além de considerar as políticas e estratégias vinculadas à Sociedade da Informação do país. O governo eletrônico, para transformar o governo, precisa considerar estes fatores vinculados à inclusão digital, como parte de um longo ciclo de valorização dos processos democráticos, antes de apenas considerar a eficiência e eficácia das operações governamentais.

Chadwick (2003) indica, de forma complementar, que a "real" ciber-sociedade será potencialmente mais participativa para os cidadãos na sua lógica e na sua prática, apesar das resistências encontradas nos estágios iniciais de desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento. A questão-chave para o governo eletrônico é entender como a extensão das TICs, especialmente a internet, pode

tornar o setor público mais participativo e interativo, descentralizando as formas de relacionamentos que envolvam e incluam contingentes maiores de cidadãos, usuários de serviços e as equipes de atendimento nos desenhos e modos de operação, e como essas mudanças de desenvolvimento, do entendimento da governança e do Estado irão ser universalizadas.

A Sociedade da Informação e do Conhecimento deve ser entendida como uma possibilidade de expansão da democracia a partir dos conceitos do governo eletrônico e inclusão digital. (SCHIEFLER, 2008). A e-Democracia exerce função transformadora, desde os processos de trabalho e produção até os de relações sociais e da própria cultura. Para isso, é necessário que se reconheça um novo direito, o de acesso à rede, que hoje pode ser considerado fundamental. Percebe-se, então, que só será possível pôr em prática o governo eletrônico de maneira eficaz, se forem utilizados meios que tenham uma abrangência social majoritária.

As capacidades de interatividade, portabilidade e mobilidade presentes, em grande medida, nos dispositivos móveis digitais, *smartphones* e *tablets*, estão, de maneira individual ou associada, com as redes sociais. Estas capacidades, se aplicadas de forma associada, fortalecem o papel transformador e viabilizador desses componentes no processo de implementação do governo eletrônico, por conta da flexibilidade dos *gadgets*, do parque de equipamentos instalado, que beira a universalização do uso no Brasil, e da maturidade dos usuários já acostumados com esses equipamentos.

Vale mencionar que, em diversas ocasiões, as redes sociais serviram de instrumento para mobilização social, culminando nas manifestações de multidões integradas pela rua, tais como: primavera árabe, com seu início no Egito, 15M ou 15 de maio na Espanha, *Occupy Wall Street* em New York, protestos da população grega, protestos da população brasileira, entre outros.

Diante desse quadro, é possível identificar os fatores críticos para o governo eletrônico alcançar o sucesso e os novos desafios na sua agenda, quais sejam: a necessidade de investimentos em políticas que promovam maior interação, além das questões vinculadas à gestão do projeto e demandas tecnológicas atuais e emergentes. Uma das alternativas para essas questões é a agregação dos novos componentes (e-Democracia, e-Cidadania e e-Participação) às estratégias de governo.

Considerações Finais

As TICs revolucionaram o mundo. É inegável o seu papel no suporte à promoção do engajamento cidadão na tomada de decisão e na formulação de políticas. Entretanto, deve ser reconhecido que a tecnologia é apenas um meio viabilizador e não a solução em si.

Partindo desse pressuposto, este artigo buscou explorar o potencial proporcionado pelas TICs, em especial a internet, no que diz respeito às iniciativas de governo eletrônico que ensejam mais participação e segurança na construção da democracia.

Conforme visto, governo eletrônico é um conceito complexo. Envolve uma série de fatores que precisam ser considerados para que se tenha, com maior exatidão, o seu alcance ou abrangência. Não é meramente uma aplicação de tecnologia, apesar de lançar mão dela, nem tampouco de iniciativas isoladas e dissociadas de uma ação governamental maior. É um ideal cuja concepção e motivação devem fundamentar-se notadamente na busca de facilidades e da viabilização de diversas iniciativas democráticas, visando sobretudo a promoção do bem comum.

Embora as TICs tenham um potencial democrático enorme, é necessário que haja uma predisposição do governo em dispor as informações e os mecanismos que viabilizem uma aproximação e, sobretudo, a participação cidadã.

Mesmo reconhecendo a existência de diretrizes gerais para o governo eletrônico no Brasil e as diversas iniciativas já realizadas nessa área, os resultados práticos visando a promoção da cidadania, ainda estão aquém das demandas sociais e dos padrões mundiais, reflexo este da falta de direcionamento de estratégias e políticas públicas que considerem a face externa do governo, no sentido de utilizar ferramentas para aprimorar a participação cidadã.

Entende-se que, por meio da inserção das vertentes da e-Cidadania, da e-Participação e da e-Democracia nas iniciativas do governo eletrônico, tem-se a ampliação da possibilidade do alargamento do espaço público e da consequente inserção de setores diversos nos processos de definição de políticas públicas.

Referências

BARBER, Benjamin. **Strong democracy participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 2004.

BARBOSA FILHO, Dagles. **Governo eletrônico** – uma nova forma de gestão da administração para o século XXI. Dissertação de Mestrado COPPE - UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that bite: the internet and deliberative democracy. **Constellations**, v.4, n.2, p. 248-263, 1997.

CALDOW, Janet. **E-democracy: putting down global roots**. Institute for Electronic Government, IBM Corporation, USA, 2003.

CHADWICK, Andrew. **E-government and e-democracy: a case for convergence?** In: Political Studies Association Annual Conference 2003, University of Leicester, UK, 2003.

DE PAULA, Giovani; SANTOS, Paloma M.; DA SILVA, Edson R. G. A Segurança Pública com a aplicação do Governo Eletrônico nas vertentes da e-cidadania e da e-participação. **Democracia Digital e Governo Eletrônico**, v. 3, p. 10-21, 2010.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen et al. New public management is dead –long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

FRASSL, Martin; LICHTENSTERN, Michael; KHIDER, Mohammed; ANGERMANN, Michael. Developing a system for information management in disaster relief: methodology and requirements. In: International ISCRAM Conference, 7, 2010, Seattle. **Proceedings...** Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.180.4638&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. **Revista IP – Informática Pública**, v. 2, p. 31-48, 2000.

HELBIG, Natalie; GIL-GARCIA, J. Ramón; FERRO, Enrico. Understanding the complexity of electronic government: implications from digital divide literature. **Government Information Quarterly**, v. 26, n.1, p. 89-97, 2009.

HIRSCHMAN, Albert. **Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states**. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press; London: Distributed of Oxford University Press, 1970.

KIM, Seang-Tae. **Converging E-Democracy and E-Government Model toward an Evolutionary Model of E-Governance: The Case of South Korea**. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan033197.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2012.

KING, Julie. Democracy in the Information age. **Australian Journal of Public Administration**, v. 65, n. 2, p. 16-32, jun. 2006.

LENIHAN, Donald G. **Realigning Governance: From e-Government to e-Democracy**. Ontario: Center for Collaborative Government, 2002.

MAIA, Rousiley. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES W. e MAIA R. **Comunicação e Democracia – Problemas e Perspectivas**. Paulus, p. 277-292, 2008.

MARSHAL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MICHENER, Greg; GAFFNEY, Chris. Explaining Brazil's Vinegar Revolt. **Al Jazeera**, Opinion, 27 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/06/201362411928841390.html>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

OSIMO, David. Benchmarking e-government in the web 2.0 era: what to measure and how. **European Journal of ePractice**, v. 4, August, 2008.

PEREIRA, Marcus Abílio. Internet e mobilização política: os movimentos sociais na era digital. Encontro da Compolitica, 4, 2011. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Marcus-Abilio.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2016.

SAMPAIO, Rafael. A internet como meio ou como fim? Potenciais democráticos de diferentes usos das ferramentas digitais. In: ECOMIG. Encontro dos Programas de Pós-graduação em Comunicação em Minas Gerais, 2, 2009. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/ecomig/wp-content/uploads/2009/09/GT4_Rafael_Sampaio.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2016.

SANTOS, Paloma M. **Framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo com base nas práticas de gestão do conhecimento**. 2014. 430 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2014.

_____; FERREIRA, Marcus V. A.; BRAGA, Marcus de M.; BERNARDES, Marciele B.; ROVER, Aires José. Governo Eletrônico no Brasil: Análise dos Fatores Críticos de Sucesso e dos Novos Desafios. In: JAIIO - Simposio Argentino de Informática y Derecho, 39, 2010, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: JAIIO, 2010. p. 2045-2057.

SCHIEFLER, Gustavo. **TV digital: a nova ferramenta governamental para inclusão social**. Florianópolis: UFSC, 2008.

UNESCO. **E-government Survey 2012**. E-government for the people. Department of Economic and Social Affairs. New York: UNESCO, 2012.

CRIMES CIBERNÉTICOS – A ARTE DA INTERNET

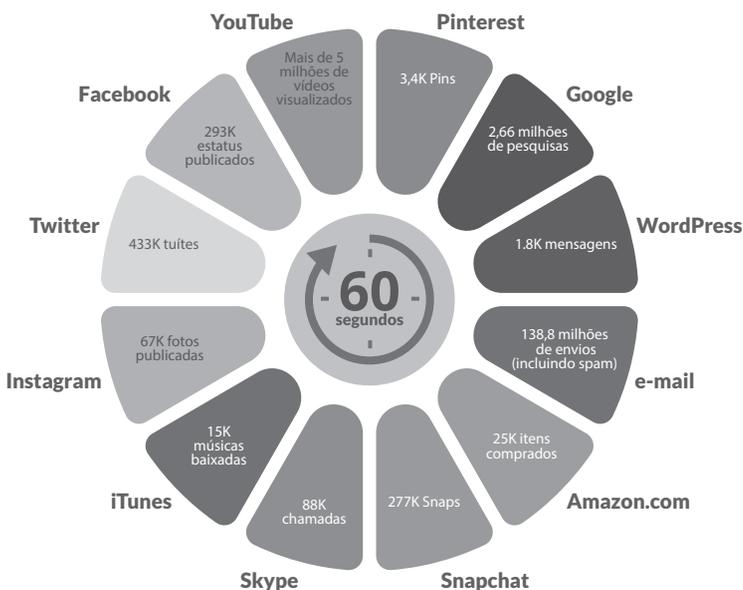
Luiz Otávio Botelho Lento

Resumo: Os crimes cibernéticos são hoje a mais nova modalidade de crimes no Brasil e no mundo. A sua evolução vem em paralelo com a evolução da Internet, o crescimento da tecnologia e do acesso dos usuários à mesma. Este artigo apresenta uma pequena visão do que vem a ser crimes cibernético, suas características e como os seus usuários podem se proteger e denunciar.

Introdução

Com a vida globalizada e cada vez mais dinâmica, as pessoas estão crescentemente fazendo uso de recursos computacionais para agilizarem a facilitarem o seu dia a dia. A internet pode ser comparada com o “oxigênio” para sobreviver à globalização e ao enorme montante de informações que surgem e estão disponíveis a cada momento. A Internet é parte do negócio de uma empresa e da vida pessoal. Segundo o <blog.qmee.com>, 60 segundos de Internet correspondem, por exemplo, a 5 milhões de visualizações de vídeo, 2 milhões e 660 mil pesquisas no Google. A figura 1 apresenta uma amostragem do volume de informações que as pessoas e as empresas manipulam em 60 segundos de uso da internet.

Figura 1 – 60 segundos de acesso à internet



Fonte: Adaptado de <blog.qmee.com>.

Segundo Gomes (2016), a internet está presente em mais de 50% dos domicílios no Brasil e aparelhos como *Smartphone* superaram o uso de computadores pessoais nessas residências. Logo, pode-se constatar que a internet serviu como um “trampolim” para o crescimento do uso de dispositivos móveis (dispositivos *mobile*), facilitando ainda mais o acesso imediato às informações e recursos oferecidos.

Todavia, nem tudo é uma maravilha nesse universo virtual. O uso, em boa parte das vezes, indiscriminado da internet pode trazer sérios problemas para os seus usuários. Em paralelo a esse mundo virtual, existe um mundo obscuro, um mundo cercado de ameaças e criminosos virtuais que tornam essa nova forma de vida um tanto quanto “perigosa” para quem não sabe fazer uso de forma adequada desses recursos.

Uma nova modalidade de crime surge nesse novo universo virtual, o crime cibernético. Essa modalidade oferece um conjunto amplo das mais diversas ameaças, que vão desde insultos até invasões a sistemas críticos em Organizações e Países. Os criminosos cibernéticos fazem uso do “anonimato”, de 3 vetores de ataque, o ambiente web, e-mails e arquivos anexados, além do desconhecimento das pessoas para ganharem vantagens e assim alcançar os seus objetivos. A constatação do crescimento do crime cibernético, principalmente no Brasil, pode ser vista pelo relatório da Fortinet (2016) onde se lê que, entre os meses de maio e junho, o Brasil foi o país que mais recebeu ameaças cibernéticas por e-mail em todo o mundo. Sendo assim, esse artigo busca apresentar as principais características do crime cibernético e como se pode reduzir a probabilidade de você ser mais uma vítima.

Crimes cibernéticos

Há alguns anos, as empresas e as pessoas, em sua maioria, sentiam-se seguras. Acreditavam que nunca sofreriam qualquer tipo de ataque quanto às suas informações, isto é, viviam na “ignorância da segurança”. Com o decorrer dos anos, essa ideia sofreu algumas mudanças. As pessoas e as empresas passaram a ter mais contato com o mundo virtual; a necessidade de agilizar os processos de negócio passou a ser cada vez mais evidente; a integração mundial pela internet é uma realidade; e, a concorrência tornou-se um fantasma para o mundo corporativo.

Logo, a segurança da informação passou a ser fator estratégico para o negócio das Organizações e uma preocupação a ser levada em consideração por usuários da Internet. Essa afirmação deve-se à certeza, hoje, de que o sucesso de um ataque é uma realidade, isto é, invadir um sistema de uma Organização ou mesmo invadir a máquina de um usuário é uma realidade. Tudo é uma questão de tempo, oportunidade, motivação e conhecimento. Isto porque os criminosos cibernéticos estão cada vez mais presentes e capacitados nas diversas tecnologias existentes no mercado.

Desta forma, crimes cibernéticos podem ser definidos como crimes praticados contra ou por intermédio de computadores ou também podem ser vistos como crimes praticados por meio da internet que podem ser enquadrados no Código Penal Brasileiro.

Segundo Machado, 2016 (online):

“Cibercrimes”, “Crimes Cibernéticos”, “Crimes Digitais”, “Crimes Informáticos”, “Crimes Eletrônicos”, são termos para definir os delitos praticados contra ou por intermédio de computadores (dispositivos informáticos, em geral), importam nas menções às condutas de acesso não autorizado a sistemas informáticos, ações destrutivas nesses sistemas, a interceptação de comunicações, modificações de dados, infrações a direitos de autor, incitação ao ódio e discriminação, escárnio religioso, difusão de pornografia infantil, bullying, terrorismo, entre outros.

A Empresa Norton (NORTON, 2016) classifica os crimes cibernéticos em duas categorias. Tem-se a categoria I quando um evento acontece uma única vez, sob o ponto de vista do usuário, isto é, quando o usuário recebe, por exemplo, um cavalo de troia, ou mesmo um e-mail com a técnica de phishing¹. Desta forma o criminoso explora as vulnerabilidades da máquina do usuário, passando a ser, por exemplo, um ponto de apoio para realizar os ataques desejados.

1 O ato consiste em um fraudador se fazer passar por uma pessoa ou empresa confiável enviando uma comunicação eletrônica oficial. Isto ocorre de várias maneiras, principalmente por email, mensagem instantânea, SMS, dentre outros.

Os crimes de categoria II estão relacionados a uma série contínua de eventos envolvendo interações repetidas com a vítima. Normalmente os criminosos fazem uso de programas considerados legais, como sala de bate-papo, para interagir com as suas vítimas e assim poder estabelecer uma relação contínua e longa. Desta forma, os criminosos podem, por exemplo, convencer a vítima a fazer parte de grupos terroristas, ou cometer qualquer outro crime com a mesma. Os programas de bate papo também permitem que criminosos façam uso de mensagens ocultas para se comunicarem com os seus parceiros e planejem atividades ou discutam sobre formas de se lavar dinheiro.

Por que os crimes virtuais crescem a todo momento?

Twitoor: Trojan Backdoor Recebe Comandos a Partir de Contas do Twitter (Lemke, 2016)

Esse trojan é o primeiro exemplo de malware Android que recebe seus comandos a partir de uma conta do serviço de microblog Twitter. Mantendo sua botnet sob o controle de outros criminosos cibernéticos, os seus servidores de C & C funcionam como o grande pilar de toda essa atividade, mas eles podem ser rastreados, apreendidos pelas autoridades e, finalmente, ter reveladas as informações cruciais sobre a botnet, permitindo assim que as autoridades de aplicação da lei possam desligá-los ou coibir suas atividades de alguma forma.

68 milhões de senhas do Dropbox foram roubadas por hackers (ECC, 2016)

No final de agosto deste ano o Dropbox enviou um e-mail para toda sua base de usuários forçando a alteração de senhas que permaneciam as mesmas desde 2012. A razão para isso foi a descoberta de um arquivo que contém senhas obtidas em uma violação de segurança anterior. Aproximadamente 68 milhões de logins podem ter sido roubados por hackers. Desse total, 32 milhões estavam protegidos por bcrypt, enquanto que o restante utilizava um algoritmo ligeiramente mais fraco, o SHA-1.

Esses são alguns dos exemplos de crimes cibernéticos, relatados, que acontecem em todo o mundo a todo momento. Poder-se-ia passar o restante do documento escrevendo sobre crimes acontecidos, mas é melhor entender por que crescem de forma tão intensa. Os criminosos cibernéticos estão cada vez mais capacitados no que tange à adaptação e evolução estratégica de evasão de mecanismos de segurança como IDS/IPS².

Várias razões poderiam ser citadas para o crescimento dos crimes virtuais no Brasil e no mundo. Todavia, a impunidade, principalmente no Brasil, talvez seja o grande incentivo para os criminosos cibernéticos. A sensação de impunidade é uma realidade e pode ser verificada porque a maioria das pessoas não acredita que os criminosos possam ser incriminados e julgados de forma adequada. Uma das razões dessa sensibilidade dá-se ao fato de não existir ainda uma legislação plenamente eficiente.

Por exemplo, a necessidade de se considerar uma violação a um dispositivo como crime, independente de existirem ou não barreiras de segurança, ainda é um problema. Isto se deve ao fato de que o crime de acesso indevido a dispositivos eletrônicos (tablets, celulares, computadores, ...), mesmo violando mecanismos de segurança, não é claramente previsto em lei. A lei prevê a invasão como ocupação ou conquista pela força e de modo abusivo.

Além da sensação de impunidade, outros fatores também colaboram para o crescimento dos crimes cibernéticos. Dentre eles, pode-se destacar:

- 1) O crescimento desenfreado do uso de dispositivos eletrônicos (principalmente celulares) com acesso à internet de forma abusiva e sem controle pleno de seus usuários.

2 Intrusion Detection System ou Sistema de Detecção de Intrusão e Intrusion Prevention System ou Sistema de Prevenção de Intrusão.

- 2) O mau uso das redes sociais pelas pessoas. O fornecimento de dados pessoais, por exemplo, pelos usuários é uma fonte de informações para os criminosos.
- 3) A falta de conhecimento efetivo das pessoas em identificar quando está cometendo ou sofrendo um crime cibernético.
- 4) A ilusão dos criminosos de que o computador lhes garante anonimato e, por conseguinte, a impunidade pelos seus atos.
- 5) A falta de cuidado das empresas no que tange à segurança da informação. O perfil da maioria das empresas no Brasil é reativo, agindo somente quando sofre algum incidente de segurança da informação, como o roubo ou a criptografia de seus dados.

Onde os crimes cibernéticos são mais comuns

Os crimes cibernéticos podem ser aplicados em qualquer lugar, seja físico ou lógico, mas alguns locais são mais comuns. O artigo da CI2 (2016) cita alguns dos locais mais comuns.

- 1) Dispositivos Móveis (tablets, celulares, etc) – os dispositivos móveis são um dos grandes focos dos criminosos virtuais. O desenvolvimento de malwares com o objetivo de capturar dados e causar danos nesses tipos de dispositivos cresce a todo instante. Várias portas de entrada para estes códigos maliciosos podem ser citadas, mas o download de aplicativos portáteis (jogos e utilidades) são as mais utilizadas. Sabe-se que, em 2015, cerca 4,6 milhões de pessoas tiveram os seus *smartphones* infectados.
- 2) Promoções ou concursos via redes sociais (Facebook) – o ser humano, por natureza, é apaixonado por uma promoção ou mesmo um concurso. Essa característica atrai os criminosos virtuais, que fazem uso de armadilhas para atrair essas pessoas e torná-las vítimas, coletando dados ou mesmo infectando seus computadores.
- 3) Softwares falsos de antivírus – essa técnica acontece quando uma pessoa ao acessar um site recebe um aviso de que o seu equipamento pode estar infectado ou que poderá ser por um código malicioso. Para evitar isso, o site sugere que a pessoa faça download do software antivírus proposto. Este software na verdade poderá ter formas de coletar dados do seu equipamento.
- 4) Protetores de tela – quase todos os usuários de dispositivos computacionais (celulares, tablets, notebooks, ...) são apaixonados por papéis de parede e protetores de tela. A necessidade de mudar esses papéis e protetores periodicamente é parte da vida desses usuários. Contudo, eles podem esconder códigos maliciosos que buscam coletar informações das máquinas desses usuários.
- 5) Phishing – o ato consiste em um fraudador se fazer passar por uma pessoa ou empresa confiável enviando uma comunicação eletrônica oficial. Isto ocorre de várias maneiras, principalmente por email, mensagem instantânea, SMS, dentre outros. Como o nome propõe (Phishing), é uma tentativa de um fraudador tentar “pescar” informações pessoais de usuários desavisados ou inexperientes. Esse tipo de ataque pode ser realizado via qualquer equipamento ou técnica, como SMS via celular, por exemplo: um criminoso se passa por um banco e solicita para confirmar seus dados com o objetivo de atualizar o cadastro do cliente.
- 6) Spear Phishing – é um tipo de ataque que exige toda uma etapa de minuciosa pesquisa por parte dos atacantes, além de muita paciência. O atacante estabelece seu alvo (geralmente uma empresa/departamento desta, podendo incluir ainda universidades, instituições governamentais, dentre outras). Logo em seguida, inicia a etapa na qual o phisher sonda informações básicas de diferentes funcionários. Aqui, explora-se

uma grande falha humana: A incapacidade de avaliar corretamente a sensibilidade de uma informação. Enquanto sozinha, esta informação pode não significar muito, mas em conjunto, se inteligentemente utilizada pelo atacante, pode garantir-lhe conhecimento suficiente para assimilar a identidade de alguém com mais poder na empresa.

- 7) Mensagens falsas de alertas – esses tipos de mensagens fazem uso de uma logomarca de uma Organização conhecida e de credibilidade para passar mensagens aos usuários com objetivo de coletar dados dos mesmos.
- 8) Golpe dos cupons online – esse golpe busca estimular a ganância do ser humano. Ele é bastante simples, o criminoso convence a vítima de que ele pode ganhar ou que ganhou algum prêmio ao visitar aquele site ou mesmo responder a algum desafio proposto pelo mesmo. Contudo, para receber o prêmio a vítima deverá passar alguns dos seus dados para o criminoso.
- 9) Golpe do cliente oculto – quem nunca viu um anúncio ofertando o “emprego dos sonhos”, dizendo que a pessoa pode ganhar muito dinheiro sem precisar gastar as solas dos sapatos? O golpe do cliente oculto usa estes tipos de argumento para fisgar suas vítimas. O anúncio informa que se trata de um emprego para adquirir produtos e, posteriormente, realizar avaliações. Porém, as vítimas que caem neste discurso, acabam ligando para o número telefônico informado e fornecem seus dados pessoais e financeiros para os criminosos.
- 10) Mensagens postadas nas redes sociais – criminosos buscam alvos que informam publicamente que irão viajar. Dependendo da postagem, os criminosos conseguem saber o local da viagem, datas e outras informações que encorajam o planejamento de um roubo ou assalto.
- 11) Check-in no Facebook – pessoas que postam os lugares que costumam frequentar, fazem check-in no Facebook cada vez que vão ao restaurante ou expõem informações sobre futuras viagens, tornam-se vítimas em potencial, uma vez que, fornecem informações suficientes para os criminosos estudarem os seus hábitos e dias em que as casas se encontram sem ninguém.

A prática dos crimes nas redes sociais

Foram apresentados nesta seção alguns motivos do crescimento dos crimes cibernéticos e os locais mais comuns de serem aplicados. Todavia, é interessante citar a prática de crimes pelas redes sociais, um dos locais mais comuns nesse universo. Desta forma, pode-se citar como principais tipos de crimes, os quais se encaixam nos artigos do Código Penal (CI1, 2016).

- 1) Vazamento de informação sensível – quando informações consideradas sensíveis a uma organização e reveladas sem autorização de seu dono podem causar danos financeiros, morais, ... – Artigo 153 do Código Penal.
- 2) Insultos – quando uma pessoa fala mal de alguém ou o insulta, pode gerar processo com base no Artigo 140 do Código Penal – *a injúria que ofende a dignidade ou decoro*.
- 3) Calúnia – acusar alguém publicamente de um crime. Artigo 138 do Código Penal.
- 4) Difamação – imputar a alguém fato ofensivo à sua reputação. **Difamação difere da Calúnia porque não é considerada um crime, e a calúnia, sim.** Artigo 139 do Código Penal.
- 5) Escárnio por motivos de religião – fazer críticas, comentários que menosprezem a liberdade religiosa que vigora no país, ou dela venha-se a zombar. Artigo 208 do Código Penal.
- 6) Favorecimento à prostituição – usar as redes sociais para favorecer a prática da prostituição. Artigo 228 do Código Penal.
- 7) Ato Obsceno – fazer uso de redes sociais para a prática de atos obscenos na internet. Artigo 233 do Código Penal.

- 8) Apologia ao crime – criar comunidades virtuais (fóruns, blogs, etc.) para ensinar, realizar apologia ao crime, como burlar sistemas financeiros, uso de drogas, entre outros. Artigo 287 do Código Penal.
- 9) Falsa identidade – criação de falsos documentos com objetivo de tirar vantagens sobre vítimas desavisadas. Artigo 307 do Código Penal.
- 10) Pedofilia – fazer uso de redes sociais, e-mails, entre outros meios virtuais, para a troca de informações ou imagens envolvendo crianças ou adolescentes. Artigo 241-A/241-B/241-C/241-De241-E da Lei nº 8.069/90 ECA.

Legislação de crimes cibernéticos em vigor

Apesar de o Brasil ainda estar atrasado na legislação de crimes cibernéticos em comparação a alguns países, devem ser ressaltados os pequenos esforços que vêm sendo realizados nesse sentido. Alguns esforços para combater a pedofilia, racismo, por exemplo, podem ser destacados (MPF, 2016):

- 1) Em 2005 foi assinado o Termo de Compromisso de Integração Operacional entre o Ministério Público Federal em São Paulo (MPF/SP) e os Provedores de Conteúdo brasileiros ou com representação em SP (AOL, UOL, Click 21, Terra e IG, além da Abranet - Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Internet), com a finalidade de prevenir e combater a pedofilia, a prática de racismo e outras formas de discriminação veiculadas pela rede mundial de computadores.
- 2) Em 2008 foi estabelecido um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre Ministério Público Federal em São Paulo (MPF/SP) e a empresa Google Brasil para ajudar a combater a prática de pedofilia na Internet.
- 3) Em 2009 foi assinado o Termo de Mútua Cooperação entre o Ministério Público Federal em São Paulo (MPF/SP) e os Provedores de Acesso à Internet para ajudar a combater a prática de pedofilia na Internet.
- 4) Em 2009 também foi assinado o Termo de Compromisso de Integração Operacional Ministério Público Federal no Rio de Janeiro (MPF/RJ) e Provedores de Conteúdo brasileiros, no RJ, para ajudar a combater a prática de pedofilia na Internet.

Além destes termos de compromissos algumas leis também vieram buscar de alguma forma configurar algumas ações desaprovadas pela sociedade como crime cibernético. Pode-se destacar principalmente:

- 1) Projeto de lei do Senado nº 236/2012 - O Senado aprova o Projeto de Crimes Cibernéticos em 29 de outubro de 2012, que qualifica os crimes praticados por meios eletrônicos e pela Internet. Este projeto de lei altera o Código Penal no qual a parte de crimes cibernéticos (artigos 213 a 219) corrige falhas da Lei Carolina Dieckmann. A matéria trata de temas como a invasão de computadores, o roubo de senhas e de conteúdos de e-mails e a derrubada proposital de sites, entre outros.
- 2) A Lei Carolina Dieckmann entrou em vigor em 02 de Abril de 2013 – promoveu alterações no Código Penal Brasileiro tipificando os chamados delitos ou crimes informáticos.
- 3) Em 23 de Abril de 2014 entra em vigor a Lei 12.965/14, Marco Civil da Internet. Esta lei criou princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Ela definiu termos técnicos, direitos e garantias dos usuários, e diretrizes do Poder Público, determinando que as informações dos provedores somente poderão ser obtidas por ordem judicial, por exemplo.

Crimes cibernéticos no Brasil e no mundo

O panorama do crime cibernético no Brasil tem um perfil financeiro, isto é, a grande maioria dos crimes cometidos tem como objetivo buscar vantagens financeiras. Cerca de 36% dos trojans bancários do mundo são brasileiros e em torno de 95% dos ataques no Brasil visam roubar informações bancárias. Por exemplo, o crescimento de sites maliciosos com esse intuito é cada vez mais intenso. Tentativas externas de invasão a organizações brasileiras também cresceram de forma sintomática. As empresas buscam cada vez mais investimentos para mitigar a quantidade excessiva e diversa de ameaças que existem neste mundo virtual.

Tudo isso porque o Brasil é um parque de diversões para os criminosos. São mais de 100 milhões de computadores, com mais de 73 milhões com acesso à Internet, e mais de 40 milhões de usuários home Banking, sendo 70% pela Internet e 30% por dispositivos móveis. A cada R\$1 roubado a mão armada, cerca de R\$ 100.000,00 são roubados virtualmente.

Vários grupos de criminosos atuam no Brasil. Por exemplo, uma gangue de hackers, batizada de “Poseidon”, atua no Brasil e outros países, pelo menos desde 2005, em ataques avançados de espionagem e estelionato. Os criminosos se infiltram nas empresas utilizando brechas em programas populares, como o Microsoft Office. Uma vez realizada a invasão, os golpistas se apresentam como uma consultoria de segurança para supostamente resolver o problema. É nessa etapa, no entanto, que eles na verdade consolidam o acesso aos sistemas das vítimas. Os vírus são enviados por e-mail em português do Brasil e em inglês, normalmente passando-se por um candidato à busca de emprego ou outra comunicação inofensiva.

A cada minuto, mais de 60 pessoas no Brasil e 1.000 no mundo foram vítimas de algum tipo de cybercrime. Por dia, mais de 90.000 brasileiros são vítimas dos cybercriminosos. No mundo, são 1.500.000 de vítimas. Mundialmente, o custo dos crimes na web é calculado em US\$ 200 bilhões/ano. Cerca de 50 milhões de brasileiros foram vítimas dos crimes na Internet, resultando um prejuízo financeiro de mais de R\$ 20 bilhões.

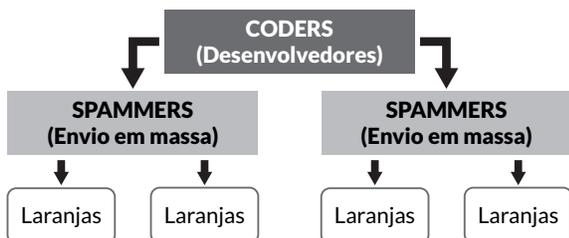
Prática de comercialização de vírus na internet

Grupos de usuários “profissionaliza” o negócio de mecanismos criminosos, oferecendo “serviços” e “mão de obra especializada” para contaminar e fraudar computadores alheios. Informalmente a prática já está sendo chamada de C2C (cybercrime to cybercrime), numa alusão às siglas B2C1 (business to consumer) e B2B2 (business to business).

Nessa linha já foi noticiado um serviço de “SPC” (Serviço de Proteção ao Crédito) dos criminosos, uma base de dados onde os maus pagadores eram listados, um sistema de reputação para evitar o calote. A figura 2 apresenta como os criminosos estão estruturados.

O site ainda diz que “As lojas do cibercrime são públicas”, o que demonstra a certeza de impunidade dos seus criadores, onde os “produtos” são oferecidos com descrições detalhadas, vídeos explicativos, com a possibilidade de suporte para os compradores”. Os serviços vão de 70 a 5 mil dólares.

Figura 2 – Organograma do crime



Fonte: Autor, 2017.

Alguns crimes comuns no Brasil

Gangue do Boleto – gera boletos de cobrança falsos que são enviados para as suas vítimas via email ou mesmo correio. O pagamento é realizado pela vítima e o dinheiro encaminhado para uma conta laranja.

- 1) Mais de 34 instituições financeiras afetadas;
- 2) Desbaratada em 2014;
- 3) Recriada em 2015;
- 4) Fraudou 496 mil boletos, no valor total de 8,6 bilhões de reais;
- 5) 192 mil computadores foram afetados;
- 6) Hackers vendem kit fraude no Facebook por R\$ 500.

Ransomware – sequestro de arquivos

- 1) Criptografa arquivos, bancos de dados, solicitando valor pelo resgate;
- 2) Bloqueio ao sistema operacional;
- 3) Pagamento via Bitcoin, quase impossível rastrear;
- 4) Crescimento das variações: 1984 no fim de 2015 para 2.895 no início deste ano;
- 5) Segundo o FBI, ataques deste tipo já resultaram, até 2015, em mais de US\$ 70 milhões em resgates pagos em todo mundo. (Vários casos em SC.)

Como proteger e denunciar os crimes cibernéticos

Proteger

- 1) Primeiramente deve-se lembrar que todo e qualquer crime praticado na internet possui leis que os representam.
- 2) Deste modo, em nenhuma hipótese a melhor alternativa é ficar calado.
- 3) Se você caiu, mesmo sem querer, em qualquer golpe pela web, ou mesmo foi vítima de qualquer situação desfavorável em uma rede social, lembre-se que há leis as quais amparam a sua situação.
- 4) Muitas pessoas também são chantageadas, no geral, por conhecidos, ex-namorados, ex-maridos com a divulgação de fotos íntimas na rede. Saiba que, mesmo que a divulgação não seja feita, o crime está estabelecido, então, o melhor é denunciar.

- 5) O primeiro passo, após ser vítima de qualquer crime virtual, seja qual for a modalidade, é procurar uma Delegacia Especializada em Crimes Eletrônicos.
- 6) Caso não exista em sua cidade, a denúncia pode ser feita em qualquer outra Delegacia.
- 7) Após, o ideal é procurar um advogado especializado em Direito Digital, para que o profissional possa guiar da melhor forma a vítima desse tipo de crime.

Denunciar

Quando encontrar na Internet ou em qualquer dispositivo eletrônico vídeos e fotos com crianças e adolescentes, comentários ou perfis com humilhação, intimidação, ameaça, violência sexual ou qualquer outro tipo de agressão, denuncie. A denúncia pode ser feita presencialmente ou na própria internet (não precisa se identificar):

- 1) www.denuncie.org.br
- 2) Conselho Tutelar (<http://www.safernet.org.br/divulgue/helpline/>)
- 3) Ministério Público de seu Estado;
- 4) Delegacia de Polícia.

Também é possível denunciar crimes eletrônicos ao Ministério Público Federal (MPF), fazendo uso da Internet, usando a ferramenta DigiDenúncia, via o link <www.prsp.pf.gov.br/noticias-prsp/aplicativos/digi-denuncia>.

Pode-se também fazer a denúncia pessoalmente. As seguintes delegacias especializadas em crimes cibernéticos podem ser citadas:

- 1) São Paulo: DIG-DEIC – 4ª Delegacia – Delitos praticados por Meios Eletrônicos (total de 3)
- 2) Rio de Janeiro: Delegacia de Repressão aos Crimes de Informática (DRCI)
- 3) Espírito Santo: Delegacia de Repressão a Crimes Eletrônicos (DRCE)
- 4) Minas Gerais: DEICC – Delegacia Especializada de Investigações de Crimes Cibernéticos
- 5) Paraná: Nuciber da Polícia Civil do Paraná
- 6) Rio Grande do Sul: Delegacia de Repressão aos Crimes Informáticos (DRCI/DEIC)
- 7) Distrito Federal: Divisão de Repressão aos Crimes de Alta Tecnologia (DICAT)
- 8) Goiás: Gerência de Inteligência da Polícia Civil
- 9) Pará: Delegacia de Repressão aos Crimes Tecnológicos
- 10) Mato Grosso – Cuiabá: Gerência de Combate a Crimes de Alta Tecnologia
- 11) Sergipe – Aracaju: Delegacia de Repressão a Crimes Cibernéticos (DRCC)
- 12) Bahia: Grupo Especializado de Repressão aos Crimes por Meio Eletrônicos
- 13) Tocantins: Divisão de Repressão a Crimes Cibernéticos – DRCC
- 14) Mato Grosso do Sul: Laboratório de Tecnologia contra Corrupção e Lavagem de dinheiro
- 15) Pernambuco: Delegacia de Polícia de Repressão aos Crimes Cibernéticos

Considerações Finais

Como pôde ser visto neste artigo, o crime cibernético é uma nova modalidade de crime. Fazendo uso do mundo cibernético, vem crescendo como uma "praga" mundial. O seu crescimento deve-se a fatores como impunidade, falta de conhecimento dos direitos dos usuários, falta de preocupação com o acesso e manutenção de informações, além de outros fatores.

O Brasil é um dos países que mais sofre e executa essa modalidade de crime, tendo na sua justiça uma grande vulnerabilidade, pois ainda não existe um programa específico para combater esses tipos de crimes. Além disso, aspectos como a evolução constante da tecnologia, a capacidade técnica dos criminosos e a falta de capacidade técnica das nossas defesas, motivam cada vez mais a prática do mesmo.

Neste cenário, este artigo buscou apresentar uma pequena visão dessa nova realidade e também dar ao seu leitor uma ideia de como ele poderá se proteger desses crimes e denunciá-los. Acredita-se que esta modalidade de crime será a falência da humanidade, caso sérias providências de proteção e luta contra não sejam realizadas a curto, médio e longo prazo.

Referências

blog.qmee.com. Acesso em: setembro de 2016.

CI1, Crimes pela Internet. Disponível em: <<http://www.crimespelain.com.br/crimes-virtuais-nas-redes-sociais>>. Acesso em: setembro de 2016.

CI2, Crimes pela Internet. Disponível em: <<http://www.crimespelainternet.com.br/tipo-mais-comuns-de-crimes-virtuais/>>. Acesso em: setembro de 2016.

ECC, Equipe de Crimes Cibernéticos. 68 milhões de senhas do Dropbox foram roubadas por hackers. Disponível em: <<http://www.crimespelainternet.com.br/68-milhoes-de-senhas-do-dropbox-foram-roubadas-por-hackers/>>. Acesso em: setembro de 2016.

FORTINET. Cibercrime no Brasil chega ao ápice entre maio e junho de 2016. Disponível em: <<http://www.brasiline.com.br/novidade/115/cibercrime-no-brasil-chega-ao-apice-entre-maio-e-junho-de-2016>>. Acesso em: setembro de 2016.

GOMES, Helton Simões. Internet chega pela primeira vez a mais de 50% nas casas do Brasil. Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/04/internet-chega-pela-1-vez-mais-de-50-das-casas-no-brasil-mostra-ibge.html>>. Acesso em: setembro de 2016.

LEMKE, Camila. Twitoor: Trojan Backdoor recebe comandos a partir de contas do Twitter. Disponível em: <<http://www.crimespelainternet.com.br/twitoor-trojan-backdoor-recebe-comandos-partir-de-contas-do-twitter/>>. Acesso em: setembro de 2016.

MACHADO, Lucyana A. Crimes cibernéticos. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8772/Crimes-ciberneticos>>. Acesso em: setembro de 2016.

MPF - Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/10092431-Atuacao-do-ministerio-publico-federal-combate-aos-crimes-ciberneticos.html>>. Acesso em: setembro de 2016.

POZZEBOM, Rafaela. Quais os crimes virtuais mais comuns. Disponível em: <<https://www.oficinadonet.com.br/post/14450-quais-os-crimes-virtuais-mais-comuns>>. Acesso em: setembro de 2016.

NORTON. O que é crime cibernético. Disponível em: <<http://br.norton.com/cybercrime-definition>>. Acesso em: setembro de 2016.

A LEI MARIA DA PENHA EM CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONJUGAL: OUVINDO MULHERES QUE DENUNCIARAM OS PARCEIROS¹

Márcia Cristiane Nunes-Scardueli²

Resumo: As situações de violência doméstica conjugal têm sido tratadas, no cenário da justiça criminal, desde 2006, pela aplicação da Lei 11.340/2006, nacionalmente conhecida como Lei Maria da Penha. Este capítulo, amparado nos pressupostos teóricos da Análise do Discurso de linha francesa, apresenta uma discussão sobre os sentidos apreendidos nas falas de três mulheres que denunciaram seus parceiros íntimos, por situação de violência doméstica. O propósito das entrevistas realizadas era analisar os efeitos de sentido produzidos sobre a violência e o enfrentamento dela a partir da aplicação da Lei nº 11.340/2006. Os discursos analisados manifestaram silenciamento da violência doméstica em que homens e mulheres estão inseridos e apontaram para uma cultura do medo, que oras serve para o agressor intimidar a vítima e oras é usado por ela para efetuar a denúncia da violência sofrida. A aplicação da Lei Maria da Penha procedida no meio policial e manifestada nas falas das entrevistadas não apontou uma resposta efetiva do Estado para a demanda específica da violência contra as mulheres e indicou que os discursos sobre a violência doméstica e o seu enfrentamento ainda estão muito impregnados de padrões sexistas de linguagem que mantêm as relações desiguais entre homens e mulheres.

Introdução

A Delegacia da Mulher foi, possivelmente, a mais significativa política pública criada pelo Estado para o enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres até a promulgação da Lei 11.340 – Lei Maria da Penha –, em setembro de 2006. Essa lei passou a estabelecer mecanismos para coibir a violência contra as mulheres, no que concerne aos crimes cometidos no ambiente doméstico e familiar.

Essas duas ações estatais (a Delegacia da Mulher e a Lei Maria da Penha) estão, diretamente, ligadas à minha atividade profissional na Polícia Civil, visto que é na delegacia de polícia que as mulheres em situação de violência praticada por seus parceiros, via de regra, buscam, primeiramente, ajuda e orientação. Em se tratando de municípios que contam com os serviços de uma Delegacia da Mulher, esse espaço é, possivelmente, o mais procurado pelas mulheres que querem denunciar a violência sofrida, pois foi criado especificamente para esse fim. A Lei 11.340/2006 ficou nacionalmente conhecida como Lei Maria da Penha, em homenagem à mulher que lutou pelo combate à violência de que foi vítima³, ampliando sua busca de justiça às outras mulheres que também sofrem os efeitos da violência praticada no ambiente doméstico.

1 Este capítulo compõe parte da tese de Doutorado defendida pela autora em 2015, no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Linguagem da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, intitulada "Lei Maria da Penha e violência conjugal: análise discursiva dos efeitos de sentido nas instituições e nos sujeitos envolvidos".

2 Professora da UNISUL Virtual e da ACADEPOL/SC, Doutora em Ciências da Linguagem, Agente de Polícia Civil da Delegacia de Proteção à Criança, ao Adolescente, à Mulher e ao Idoso de Araranguá/SC.

3 Maria da Penha Maia Fernandes é uma biofarmacêutica cearense que sofreu violência doméstica perpetrada pelo marido, por seis anos. Em 1983, ele tentou matá-la com uma arma de fogo e acabou deixando-a paraplégica. Logo depois que voltou do hospital, Maria da Penha sofreu novo atentado, quando o agressor tentou eletrocutá-la no chuveiro. Inconformada com a impunidade com relação à violência sofrida, em função da morosidade da justiça, Maria da Penha mobilizou-se para, efetivamente, penalizar seu agressor e recorreu à Comissão Internacional de Direitos Humanos. De uma luta que durou quase vinte anos, restou a punição do agressor apenas com dois anos de prisão em regime fechado.

Poucos documentos legais parecem ter tido tanta repercussão no âmbito da sociedade brasileira quanto a Lei 11.340/2006. Em 2010, a pesquisa *Mulheres Brasileiras nos Espaços Público e Privado*, realizada pela Fundação Perseu Abramo, que ouviu a opinião de 2.365 mulheres e 1.181 homens com mais de 15 anos de idade, de 25 unidades da federação, tanto de áreas urbanas como rurais, apontou que cerca de seis em cada sete mulheres (84%) e homens (85%) já tinham ouvido falar sobre a Lei Maria da Penha e cerca de quatro em cada cinco (78% e 80% respectivamente) tinham uma percepção positiva sobre ela.

Muitas críticas foram (e ainda são) dirigidas à Lei Maria da Penha, especialmente em função do seu caráter protetivo às mulheres. Ocorre que, de acordo com o Mapa da Violência 2012 (WAISELFISZ, 2011), uma em cada cinco mulheres já sofreu violência dentro de casa e, em 80% desses casos, os agressores são maridos, companheiros e namorados. De fato, a aplicação da lei aponta os indivíduos do sexo masculino como os protagonistas do cenário da violência praticada contra as mulheres; isso, porém, não permite a interpretação de que a lei seja contra eles.

Partindo da premissa de que a linguagem é um dos principais componentes de qualquer cultura e uma das grandes disseminadoras de estereótipos sexistas, pode-se inferir que também a violência (ou o discurso sobre ela) mantém estreita relação com a linguagem. Nesse sentido, busca-se, neste texto, encontrar sentidos que possam ser apreendidos da manifestação de mulheres que denunciaram seus parceiros, por práticas de violência(s) doméstica, por meio da análise dos discursos por elas produzidos, a partir da aplicação da Lei Maria da Penha.

O enfoque linguístico a ser aqui abordado é o da Análise do Discurso de origem francesa (AD), cujo maior expoente foi Michel Pêcheux, para quem “não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia”. (PÊCHEUX, 1997, p. 17). A AD francesa se dedica aos estudos dos elementos linguísticos e as suas representações discursivas, que são, conseqüentemente, ideológicas e acabam por delimitar “o que pode e o que deve ser dito”. (PÊCHEUX, 1997, p. 160).

No Brasil, Eni Orlandi foi a pioneira a trabalhar com a AD francesa. Para a linguista, as contribuições da análise de discurso propõem a reflexão sobre as maneiras de ler, sobre a opacidade da linguagem e sobre sua não neutralidade. Segundo Orlandi (2010), a materialidade da ideologia é o discurso e a do discurso, a língua, assim, a relação língua-discurso-ideologia torna-se relevante. Assim, entende-se que a análise dessa relação pode apontar os valores culturais construídos, difundidos, mantidos ou alterados e transmitidos de geração em geração, por meio da linguagem, e, por consequência, crenças estereotipadas sobre as mulheres, os homens e a relação entre eles, que estão no cerne da origem da violência contra as mulheres.

De acordo com os pressupostos teóricos da Análise do Discurso, por ‘discurso’ entende-se “um objeto sócio-histórico em que o lingüístico intervém como pressuposto” (ORLANDI, 2010, p. 16). Ainda, segundo Orlandi (2010, p. 15), a “palavra discurso, etimologicamente, tem em si a idéia de curso, de percurso, de correr por, de movimento”. O discurso, então, é acessado via texto, mas não se prende a ele, vai além, à exterioridade da língua, que se encontra no social e na ideologia. Assim, no processo de análise dos discursos, busca-se verificar os efeitos de sentido produzidos por eles; sentidos esses que serão determinados pelas condições de produção das estruturas sociais em que circulam.

Importante ressaltar que, para a Análise do Discurso, importa mais ‘como’ um texto significa do que ‘o que’ ele significa, ou seja, consideram-se os sentidos que são produzidos a partir de um determinado enunciado e das condições de produção imediatas e também históricas, o que implica uma leitura para além da interpretação, alcançando a compreensão. Nesse sentido, Sirio Possenti (2001) orienta que não se pode aceitar o efeito de sentido produzido no instante da enunciação, pois esse sentido não é suficiente para revelar suas relações às formulações e enunciados anteriores, à memória discursiva. Trata-se, então, desse enunciado e das relações que se estabelecem com sentidos já-ditos em outros lugares e momentos.

Para efetivação da pesquisa que originou o presente texto, parti da hipótese de que os sentidos produzidos no processo de aplicação da Lei Maria da Penha pelas diferentes instâncias envolvidas, a saber, as instituições formais representativas do Estado (Polícia e Poder Judiciário) e as individuais (vítimas e agressores) têm efeitos diversos e contraditórios, o que pode interferir na eficácia da aplicação desse instrumento jurídico, quanto ao enfrentamento da violência doméstica. Eficácia, aqui, implica pensar a aplicação da lei que, de fato, contribua para a redução dos índices de violência contra a mulher. É possível que a análise apresentada neste capítulo aponte sentidos divergentes sobre a compreensão da lei e da sua proposta de atuação no contexto social da violência e da penalização da violência praticada. Essa diversidade de sentidos pode tentar justificar a dificuldade de efetivação da Lei Maria da Penha no cenário da violência contra a mulher, como instrumento eficaz no enfrentamento desse grave problema social – a violência doméstica.

Mulheres que denunciaram

Três mulheres que denunciaram seus parceiros na Delegacia da Mulher de Araranguá⁴, por práticas de violência(s) doméstica, aceitaram o convite para falar sobre as situações vividas. Essas entrevistadas⁵ tinham idade entre 32 e 40 anos, todas eram casadas e tinham filhos⁶ com os homens a quem acusaram de ter praticado violência doméstica contra elas. Seus nomes foram substituídos por nomes fictícios, a fim de garantir o anonimato das entrevistas. Os crimes denunciados pelas três entrevistadas eram de ameaça e as três mulheres alegaram ter sido a primeira vez que procuravam a polícia em função da violência sofrida. Elas foram entrevistadas nos seus locais de trabalho, por sugestão delas mesmas. Quanto à profissão, uma delas era agente de saúde (Ana); outra, professora (Bia) e a terceira era recepcionista (Clara). Duas delas tinham ensino médio completo e a professora era pós-graduada. Na ocasião das entrevistas, uma delas já estava convivendo novamente com o marido, de quem tinha se separado por ocasião da denúncia à polícia; as outras duas continuavam separadas dos seus agressores.

Com relação aos processos judiciais dos quais participavam, a sentença judicial referente ao caso de *Ana* foi de arquivamento, em função de uma renúncia tácita da vítima, por não ter comparecido à audiência. A entrevistada, porém, nega ter faltado à audiência e admite que renunciou ao processo, uma vez que o marido havia concordado em fazer um tratamento para o alcoolismo. A situação denunciada por *Bia* gerou uma sentença judicial que condenou o agressor pela prática da violência doméstica a uma pena de detenção de um mês e cinco dias. *Clara* também desistiu de representação criminal contra o ex-marido, na audiência judicial, e a sentença foi de extinção da punibilidade; porém, na entrevista, alegou que, depois da renúncia, ele voltou a ameaçá-la, e uma nova denúncia foi efetivada. Em função dessa nova denúncia, ela tinha recebido uma medida protetiva que o proibia de se aproximar dela. A entrevistada, porém, alegava que ele não estaria respeitando essa ordem judicial.

De maneira geral, denunciar é levar ao conhecimento público ou de alguma autoridade em específico, a ocorrência de algum fato delituoso. No contexto da violência doméstica, via de regra, essa denúncia se efetiva por meio do registro de um boletim de ocorrência em uma delegacia de polícia civil. As mulheres aqui entrevistadas denunciaram as situações de violência em que estiveram envolvidas na DPCAMI de Araranguá, uma das delegacias de polícia do Estado de Santa Catarina especializadas em crimes que ocorrem no meio doméstico e familiar.

As denúncias efetuadas pelas entrevistadas foram formalizadas em documentos policiais denominados Boletins de Ocorrência, que depois compuseram o rol de documentos agrupados no inquérito policial que investigou cada um dos casos, reunindo elementos sobre a situação em que o(s) crime(s) denunciado(s) ocorreu(ram) e os encaminhou ao Poder Judiciário local para apreciação e julgamento.

4 De fato, a Delegacia é denominada Delegacia de Proteção à Criança, ao Adolescente, à Mulher e ao Idoso (DPCAMI); em razão da sua demanda decorrente de violência doméstica contra as mulheres ser maior, tornou-se conhecida apenas como Delegacia da Mulher.

5 As entrevistas foram gravadas em áudio com a devida autorização das participantes, e esses áudios, posteriormente, foram transcritos na íntegra.

6 Ana tinha um filho, Bia tinha três e Clara tinha dois filhos. Todos os filhos eram crianças ou adolescentes.

O sentido da denúncia

Ana, Bia e Clara foram questionadas sobre o que as teria motivado a efetuar denúncias de violência doméstica contra seus esposos e assim responderam:

Ele sofria de alcoolismo, nós chegamos no trâmite final de que eu queria separar dele. Ele não aceitava a separação e então começou as ameaças, ameaça de morte, ameaça de acidente, ameaça de agressão [...] ele ia me botá no carro e jogar não sei aonde, umas coisas bem agressivas assim, verbalmente... não chegou a fisicamente porque eu fiz o relato da ocorrência [Ana].

Eu vivi com meu ex-marido e ele sempre ameaçando, mas eu não tinha medo, eu ainda tinha um controle da situação. Até que chegou a um ponto que eu fiquei com muito medo dele, porque daí a situação saiu fora do controle (...) Era ameaça de morte, ele estava ameaçando de morte. Até então ele falava mas eu não sentia medo... Quando aquela semana ele estava me olhando atravessado e disse assim "essa semana eu te mato", e ele falava sério e com o olhar atravessado... e ele dizia "essa semana eu vou te matar, dessa semana tu não passa, essa semana eu te mato" [...]. O comportamento dele estava mais agressivo, parecia que não era ele, **em função de que ele é um usuário de drogas**, eu fiquei realmente com medo porque assim, vai que de madrugada ele cismasse em querer me matar, ele me matava sorrindo e pronto entendeu? Aí eu comecei a ficar com medo, eu comecei a registrar as queixas. [Bia].

Eu tive um casamento de conflitos, turbadado a vida inteira desde o primeiro ano. Não conseguia me desvencilhar dele devido a ameaças, eu tenho pais idosos também que pensam muito diferente. Eles também não aceitam uma filha separada... a gente brigava muito, demais... Mas ele nunca foi de me agredir, porque ele sempre teve bastante consciência, ele sempre teve muito medo da polícia. Então ele não era bobo de me agredir porque ele sabia que né? E ele era maníaco por sexo, um verdadeiro tarado e eu me submetia a que ter relação com ele a hora que ele quisesse, a minha vida inteira foi assim, os doze anos com ele. Até que chegou um dia em que eu não suportava mais, há muitos anos eu já não suportava mais ele, a gente não se beijava, a gente tinha relação mais não se beijava na boca. Até que chegou um dia que eu pensei: "eu não consigo mais, foge, não é, meu corpo não aguenta mais..." ele disse: "agora tu vai ter que..." e eu como eu não conseguia mais, comecei a gritar, foi um berro só, um berro foi "Ai" (...) os meus filhos acordaram no que eles acordaram no quarto ao lado, ele me largou. **Ele era uma pessoa doente, ele é...** (...). Doente mental eu acho, porque ele fala certas coisas, ele faz e, que eu não consigo compreender até hoje [Clara].

Uma constatação que se faz, logo no início das entrevistas, é a aparente necessidade das entrevistadas de alegarem uma justificativa para a atitude dos maridos que motivou a denúncia delas à polícia. O alcoolismo, a drogadicção e uma possível doença são mencionados pelas entrevistadas, sugerindo que a atitude delas para com eles (de denunciá-los) deu-se em função de que havia algo exterior à natureza deles que motivou a violência praticada. Nos excertos acima, percebe-se que as mulheres utilizaram termos para se referirem aos companheiros, que poderiam explicar a motivação para o emprego das ameaças. Ou seja, não é que os companheiros tenham feito ameaças contra elas porque eram pessoas violentas, brutas, agressivas ou machistas como é comum de se ouvir em discursos inseridos em contextos de violência conjugal; é que esses companheiros eram, então, 'alcoolista', 'usuário de drogas' e 'doente' – esse último termo fazendo uma referência à doença mental, à loucura, em termos genéricos. Há de se pensar, ainda, num sentimento de culpa que é gerado nas mulheres a partir da realização da denúncia. Assim, ao amenizarem a situação dos companheiros atribuindo a eles situações que os tornavam violentos (a bebida, as drogas e uma doença), as mulheres se redimem de parte desse sentimento.

Considerando as condições de produção em que essas falas foram produzidas, ou seja, eram mulheres que tinham sido casadas com esses homens e com eles tiveram filhos, esse cenário interfere na instauração do sujeito discursivo. Esse sujeito fica vinculado ao contexto sócio-histórico, uma vez que a constituição do sentido de um enunciado depende das condições históricas e sociais em que o sujeito se encontra e do lugar social de onde ele enuncia. Por condições de produção, Pêcheux (2014) definiu o contexto histórico e social em que o discurso é produzido, pressupondo que o discurso está relacionado a ele – a esse contexto.

A questão dos esquecimentos, sugeridos por Pêcheux (2014), é também constitutiva das condições de produção do discurso, uma vez que por eles o sujeito tem a ilusão de ser dono do seu dizer (esquecimento 1) e tem também a ilusão da onipotência do sentido do seu dizer (esquecimento 2). Dessa forma, o sujeito está inconsciente às condições de produção do seu discurso e o que diz é determinado pelo lugar que ocupa no interior da formação ideológica à qual está submetido. Assim, é possível justificar as manifestações das entrevistadas quanto a tentarem amenizar as atitudes dos ex-companheiros, pois as condições de produção de um discurso incluem os sujeitos, as circunstâncias da enunciação; essas, por sua vez, constituem o contexto imediato, o contexto sócio-histórico-ideológico, além da memória discursiva e do interdiscurso. O contexto sócio-histórico-ideológico das relações conjugais é originalmente patriarcal, em que às mulheres cabe o papel de cuidar, de proteger a família, submetendo-se às decisões do marido. Possivelmente essa atitude de amenizar as atitudes deles seja decorrente disso, resgatando essa memória discursiva do papel das mulheres na relação familiar.

Há, ainda, a possibilidade de se considerar que o próprio cenário da pesquisa pode ter motivado essas mulheres a essas falas. Uma vez que essas respostas foram decorrentes da pergunta sobre o que as teria levado a denunciar seus maridos, podemos pensar num efeito colateral para essa pergunta. Supondo que o ato da denúncia poderia ser visto como algo ruim para eles e que as colocasse em posição de algozes de seus companheiros, é possível que tenha havido interesse delas em amenizar a situação.

Pensando o significant “denúncia” deslizando para um significado “maldade”, ou seja, que quem efetua uma denúncia está prejudicando a outra pessoa, pode-se considerar que a mulher efetivou a denúncia por entender que algo de mal estava lhe acontecendo, mas supondo que sua atitude possa ser interpretada como algo que prejudique o companheiro, ela ameniza o contexto das atitudes dele, alegando que ele tem problemas.

Analisando o viés da proteção que as manifestações das entrevistadas apresentaram, pode-se interpretar que, ao amenizar a violência praticada, sob a alegação de que os companheiros tinham algum problema, outro sentido que também se produz colabora para a desmistificação da concepção que atravessou grande parte dos Estudos Feministas de “homem dominante *versus* mulher dominada – como se essa fosse uma fórmula única, fixa e permanente” (LOURO, 2011, p. 41). As entrevistadas, ao se retirarem da cena principal em que foram vítimas de um tipo de crime, deslocam-se para o segundo plano e trazem à luz os homens que praticaram violências contra elas, que passam a protagonizar papéis de doentes, de dependentes, de pessoas que também sofrem, talvez até mais do que as companheiras. Esse discurso promove silenciamento da violência doméstica em que ambos – companheiros e companheiras – estão envolvidos e gera efeito de consentimento. Ou seja, ao alegarem que os companheiros têm problemas, elas consentem que a agressão que sofrem é decorrente desses problemas (drogas, álcool e doença) e, por isso, nem sempre os denunciam, posto que as ações podem não ser praticadas intencionalmente. Esse comportamento que tende à proteção dos agressores remete à questão das razões que levam as mulheres a se calarem sobre a violência de que são vítimas; o que mostra uma posição ambígua dessas mulheres.

Segundo Narvaz e Koller (2006), os processos que contribuem para o silenciamento, submissão, ou ainda, para o assujeitamento das vítimas à violência doméstica, são complexos. Dentre eles, a vivência de violência na família de origem, a falta de modelos de família protetiva, o desejo de ter uma família e de mantê-la unida, a dependência emocional e econômica do parceiro agressor, o medo do companheiro que é agressivo e violento e às vezes faz uso de álcool e outras drogas, a prescrição de obediência e submissão engendrada pelo poder patriarcal e, ainda, a falta de apoio familiar, comunitário e/ou social.

Ocorre, porém, que essa fala que tende à proteção do parceiro agressor parece deslocar do discurso da mulher em situação de violência e migrar para e/ou se confundir com o discurso do sujeito agressor, que atribui a fatores externos a motivação para a violência praticada. Segundo Orlandi (2010), os sentidos dependem das relações constituídas nas/pelas formações discursivas, mas não se deve pensar em formações discursivas como “blocos homogêneos funcionando automaticamente. Elas são constituídas pela contradição, são heterogêneas nelas mesmas e suas fronteiras são fluidas, configurando-se e reconfigurando-se continuamente em suas relações” (p. 44).

O Papel da Lei Maria da Penha

Lei Maria da Penha é o instrumento jurídico empregado pelos operadores do sistema de justiça criminal – polícia e judiciário –, a partir do registro das ocorrências policiais, para o enfrentamento dos crimes ocorridos no meio doméstico e familiar, desde a promulgação dessa lei em agosto de 2006.

As entrevistadas foram questionadas sobre terem conhecimento a respeito da Lei Maria da Penha, antes da efetivação da denúncia. Duas das entrevistadas (*Ana* e *Bia*) alegaram explicitamente que já conheciam a lei e a terceira disse não saber dos seus benefícios, o que implica pensar que também ela conhecia a lei, apenas não sabia como funcionaria a partir de sua denúncia. As respostas das participantes foram:

Eu sabia que existia, que tinha uma lei aberta que protegia a mulher [*Ana*].

Eu já conhecia a Lei Maria da Penha porque a gente trabalha com a educação, a gente divulga muito, a gente fala muito, só que a gente não acha que vai acontecer com a gente, a gente acha que vai acontecer com os outros [*Bia*].

De medida protetiva não. Não sabia... eu não tava por dentro de nada disso [*Clara*].

Pelas respostas das participantes, é possível supor que todas elas conheciam a lei, ou ao menos já tinham ouvido falar sobre ela. Isso corrobora os dados da pesquisa realizada em 2010, pela Fundação Perseu Abramo, em que se verificou o conhecimento público sobre a Lei Maria da Penha.

Da resposta de *Clara*, subentende-se que o que ela não conhecia era a possibilidade de obter uma medida protetiva, e não a lei em si. Na manifestação dessa participante percebe-se que um dos aspectos, se não o mais inovador conquistado com a Lei Maria da Penha, a saber, a possibilidade de concessão de medidas protetivas, não era do conhecimento dela. Não basta que a lei seja amplamente conhecida pela população, torna-se necessário que a sociedade de forma geral, também tome conhecimento dos benefícios trazidos pela lei, do que mudou nos procedimentos policiais e judiciais a partir dessa lei e, em especial, das medidas protetivas que podem ser concedidas em caráter de urgência.

De acordo com Lavigne e Perlingeiro (2011, p. 291), as medidas protetivas de urgência representam “o maior acerto da Lei Maria da Penha, e sua eficácia e inovação são elogiados na doutrina até mesmo por autores que oferecem, via de regra, críticas à mencionada conquista”. Assim, divulgar os aspectos específicos da lei parece ser tarefa necessária, dentro do contexto de enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres.

Com relação à resposta de *Bia*, que também alegou já ter conhecimento da lei, esse conhecimento alegado por ela, porém, é questionável, do ponto de vista discursivo, em função da maneira como as palavras foram apresentadas. Vejamos: “*Eu já conhecia a Lei Maria da Penha porque a gente trabalha com a educação, a gente divulga muito, a gente fala muito*”. A expressão “a gente” trata-se de locução pronominal, de uso informal, que equivale semanticamente ao pronome pessoal reto “nós” que, por sua vez, exprime um sujeito indeterminado – nós quem? Pode-se compreender que sejam as pessoas que falam (nós), no caso da entrevistada, poderia estar se referindo às professoras, uma vez que mencionou o contexto educacional: *a gente trabalha com a educação*; mas também poderia estar se referindo às mulheres – vítimas de violência doméstica – *a gente fala muito*; a expressão *a gente* forma, então, um enunciado sem sujeito, impessoal. Ainda que equivalha ao pronome pessoal *nós*, discursivamente não produz o mesmo sentido, pois os efeitos são diferentes. Em *nós*, há a inclusão, o pertencimento a um grupo, a identificação; com *a gente* ocorre a generalização que desidentifica e despersonaliza o enunciante.

Os verbos empregados: *trabalha*, *divulga* e *fala* exprimem ações concretas, enquanto que mais adiante, na continuação da frase, a entrevistada emprega o verbo *achar*, com sentido de pensar, acreditar, supor, julgar, ou seja, mais voltado à reflexão. Segundo a entrevistada: “*só que a gente não acha que vai acontecer com a gente, a gente acha que vai acontecer com os outros*”. Apesar de a entrevistada ter alegado que conhecia a lei, ela ainda diz que, apesar de falar muito sobre isso, até por conta de sua atividade profissional, não acredita que a lei lhe seja necessária, uma vez que supõe/idealiza que a violência não a afetará, ficará limitada aos outros, ou às outras.

Ocorre, porém, que o emprego do verbo *achar* supõe a dúvida - *a gente não acha que vai acontecer com a gente* - ou seja, há por trás dessas palavras outras palavras sendo ditas: a gente acha que vai acontecer, mas talvez não queira acreditar, por exemplo. O fato de “não achar” que a violência pode lhe ocorrer, pode contribuir para não se sentir obrigada ou necessitada de conhecer a lei, ficando esse conhecimento alegado por ela apenas no plano da verbalização, de que há uma lei sobre isso que se chama Maria da Penha; superficial, portanto.

Além disso, a sequência discursiva “*a gente fala muito*”, empregada por *Bia*, remete à ideia de que muito se fala, mas pouco se faz. Ou seja, as mulheres já falam muito sobre a Lei Maria da Penha, mas não necessariamente têm recorrido a ela com a mesma frequência; ou por receio, ou por desconhecimento, ou mesmo por vergonha de exporem seus problemas familiares a pessoas estranhas.

Além disso, a manifestação de *Bia* também permite considerações sobre uma possível negativa da ocorrência da violência: “*a gente não acha que vai acontecer com a gente, a gente acha que vai acontecer com os outros*”. Ou seja, a entrevistada nega que haja violência doméstica sendo praticada, uma vez que coloca o verbo num tempo verbal futuro: *vai acontecer*. Ainda que na Língua Portuguesa esse tipo de construção verbal não seja categorizado, não nos impede uma interpretação no sentido de que, apesar de ainda não estar acontecendo, logo aconteceria.

Retomando o texto integral da entrevista com essa participante, observei que, no início da conversa, ela emprega o advérbio “sempre”, para explicar o que a teria levado a procurar a polícia. Nas palavras da entrevistada: “*eu vivi com meu ex-marido e ele sempre ameaçando*”. Ora, se ele “sempre” a ameaçava, então a violência ocorria com ela, tanto que a fez procurar a polícia. Quando ela disse: “*a gente não acha que vai acontecer com a gente*”, a violência já estava acontecendo, visto que o *sempre* empregado antes indicou isso. Essa constatação permite supor que se tratava, de fato, de estratégia para negar a violência ou mesmo para silenciá-la; talvez pelo fato de ela ser professora e partilhar da noção de senso comum de que a violência doméstica alcança apenas determinado grupo de mulheres, em que não se encontrariam aquelas que não dependem financeiramente dos maridos, que tenham escolaridade avançada como era o caso dela.

Ainda, o emprego do termo “sempre” pode indicar um sofrimento “crônico” dessa entrevistada. Segundo Narvaz e Koller (2004), mulheres vítimas de abuso crônico geralmente recorrem a mecanismos de defesa como a negação e a anulação de sentimentos, que se transformam em estratégias de sobrevivência e adaptação à situação vivida. Assim, ao dizer primeiro que ele *sempre* a ameaçava, ela indica a situação que acontecia constantemente; mas quando diz que *a gente não acha que vai acontecer*, pode estar empregando um mecanismo de negação de uma situação que acontecia há tempos.

Num viés mais psicanalítico, é possível abordar também o efeito do termo “não”, em “*a gente não acha que vai acontecer com a gente*”. Conforme Nunes-Scardueli e Maliska (2012), o uso do “não” se faz necessário para presentificar uma situação que se quer negar. Assim, no enunciado “*a gente não acha que vai acontecer com a gente*”, está contido também “*a gente acha que vai acontecer com a gente*”. Ainda que expresse dúvida, a afirmativa se estabelece, até porque, segundo a teoria psicanalítica de Freud (1996), o inconsciente não manifesta valoração negativa sobre as inscrições. Nesse sentido, quando o “não” aparece, ele pode estar indicando a própria representação do inconsciente sobre a questão. Melhor dizendo, inconscientemente, a entrevistada afirmava que a violência ocorria, mas só conseguia afirmar na forma negativa, ou seja, é somente na negativa que a enunciação é passível de ser apresentada.

Quanto à *Ana*, quando perguntada sobre ter conhecimento da Lei Maria da Penha, assim se manifestou: “*Eu sabia que existia, que tinha uma lei aberta que protegia a mulher*”. A discussão aqui pode ser iniciada pelo emprego do termo “aberta” para se referir à lei. O vocábulo *aberta* desliza de seu significado primeiro derivado do verbo *abrir* e forma o participio dele, que, por sua vez, pode operar como adjetivo. O adjetivo *aberta* pode remeter ao substantivo “porta”, “janela” ou mesmo “mente” – porta aberta, janela aberta, mente aberta. Uma porta ou uma janela aberta permitem que, por meio delas, se entre ou saia de um local; elas permitem o trânsito de um local para outro; uma mente aberta está receptiva a novas

ideias. Assim, ao empregar o termo *aberta* para o substantivo “lei”, é possível supor que a entrevistada atribuía à Lei Maria da Penha qualquer um desses significados; ou seja, que a lei operava como uma porta que permitiria entrar para buscar ajuda em caso de violência doméstica, ou, por meio dela, sair da situação de violência vivida. Além disso, a lei também poderia estar sendo entendida como um meio de conceber a violência, por outro viés, agora como crime, como violação de direitos e não mais como situação de pequeno potencial ofensivo como era vista, pela lei que vigorava até então⁷.

Punição aos denunciados?

Ana, Bia e Clara também se referiram à situação delas com os (ex)maridos, por ocasião da denúncia e depois dela, bem como sobre as compreensões do que ficou decidido nas audiências judiciais. Duas delas (*Bia e Clara*) tinham recebido o benefício da medida cautelar protetiva, que impedia os ex-maridos de se aproximarem delas. Assim, quando perguntadas sobre o cumprimento dessas medidas de proteção por parte dos ex-maridos, as respostas apresentadas foram:

Com a medida protetiva ele respeitou, não chegou perto (...). Ele respeitou a medida protetiva do Juiz (...). Só não cumpriu por telefone. Por telefone ele me ameaçou muito ainda (...). Mas aí eu não denunciei sabe, porque ele ia preso, aquela coisa. Eu não queria ver ele preso (...). Porque eu acho que é atitudes impensadas no momento da droga, eu acho que no momento que ele estava alucinado da droga que ele fazia essas ameaças. Eu não queria ser a causadora de colocar ele dentro da cadeia. Porque chega no fim a gente tem pena, a gente convive com uma pessoa (...) eu convivi com ele dezesseis anos, ele sempre foi um ótimo marido pra mim. Depois que ele entrou no crack é que a minha vida virou um inferno, mas até então eu tinha uma vida maravilhosa com ele. Eu não queria ser a causadora de colocar ele dentro de uma cadeia, porque eu sabia que não seria o melhor pra ele. Eu fui muito conivente com ele [*Bia*].

De não ir lá em casa cumpriu. Mas assim, não deixava de passar aqui [no local de trabalho], mas a medida era de cem metros(...) Então ele começou incomodar de novo e envolveu uma amiga minha. Ele começou fazer ameaças pra ela e ligações dizendo que ia matar, que ela tava ferrada. Aí essa minha amiga gravou todas as ligações que ele fez pra ela e nós fomos direto no Delegado. Foi feita [nova queixa] nesse mesmo dia. A cada ameaça que ele fazia, a cada mensagem, a cada ligação eu ia na delegacia e registrava. Ele cumpriu, mais ou menos, por quê? Os meus filhos começaram a ter transtorno psicológico, porque ele ligava, cinquenta ligações por dia. Quando saía com as crianças era só perguntando de mim, onde é que eu fui, o que que eu fui ba-ra-rá, ba-ra-rá, aquela história toda. [*Clara*].

No início da resposta de *Bia*, apresentada acima, percebe-se que ela empregou os verbos “respeitar” e “cumprir” para referir-se à medida protetiva deferida pelo juiz. O marido teria “respeitado” a ordem do juiz no tocante à aproximação física, mas não “cumpriu” essa mesma ordem no que concerne ao contato via telefone que também era proibido e continuou fazendo ameaças. Aqui se pode discutir sobre o sentido da violência manifestada por meio de ameaças. Muito comum, na prática policial, é se ouvir manifestações de vítimas e agressores sobre a violência doméstica que nos permitem (aos policiais) entender que a violência é mais reconhecida e/ou identificada por eles, se estiver materializada, como é o caso do crime de lesão, que deixa marcas visíveis.

De acordo com Schraiber *et al.* (2005), a aceitação sociocultural da violência contra a mulher, que se estabeleceu ao longo dos tempos, contribuiu para que, até nos dias atuais, as mulheres em situação de violência tenham dificuldades para reconhecer as agressões sofridas, como sendo violência, em especial as que são expostas a situações de violência psicológica. É uma espécie de tatuagem ancestral que não se deixa apagar e é sempre atuante. Segundo as autoras, o tipo de violência mais reconhecido pelas mulheres é aquele que acontece fora de casa, causado por estranhos que, via de regra, são roubos e/ou

7 Antes da Lei Maria da Penha, os crimes ocorridos no meio doméstico eram atendidos pela Lei 9.099/1995 – que definiu como infrações de menor potencial ofensivo os crimes e contravenções com pena cominada em até dois anos.

estupros. Geralmente, as mulheres têm dificuldades para considerar humilhações, abusos, agressões (muito comuns no meio doméstico) como violência, o que interfere na interpretação da violência que ocorre em casa, seja na forma verbal de agressão ou na forma física menos severa, também como violência. (SCHRAIBER *et al.*, 2005).

O crime de ameaça parece não receber sempre o mesmo *status* – de violência⁸, por parte de vítimas e agressores, possivelmente por ser mais difícil de se configurar, exceto se a ameaça tiver sido proferida na presença de testemunhas ou esteja explicitada em mensagens de texto encaminhadas via telefone, em mídias sociais, ou por outros meios escritos possíveis. Essa constatação se percebe quando Bia disse que o ex-marido respeitou a ordem do juiz de não se aproximar dela, mas não cumpriu a determinação no que concerne a fazer contato, o que fez, por telefone, mantendo as ameaças já proferidas antes.

Bia também faz menção às drogas, alegando que a vida dela com o marido era maravilhosa e que ele era um ótimo marido até que passou a ser usuário de *crack*. Vê-se, então, que o discurso dessa mulher deslocou o agente agressor do sujeito-marido para o efeito químico/farmacológico das drogas – do *crack* – em especial. Esse deslocamento promove uma ação sem sujeito, como se não houvesse alguém que praticou a ação de ameaçar. A entrevistada silencia a existência desse sujeito agente, enfatizando as ações do *crack*, sem considerar que o sujeito que faz uso da droga é, de fato, o sujeito da ação. Esse deslocamento parece operar como um esquecimento, a fim de novamente tentar proteger o marido, da violência que ele mesmo praticou; uma situação que parece se configurar como caso de bode expiatório.

Ainda, no final da fala, Bia diz que foi “*conivente*” com o ex-marido, por não tê-lo denunciado quando ele passou a descumprir a medida protetiva, assumindo para si parte da responsabilidade pela não prisão dele. É possível remeter essa manifestação da entrevistada aos estudos de Gregori (1993). Para a autora, quando a mulher denuncia a violência sofrida, ela se representa como “vítima” e reforça a reprodução dos papéis de gênero que atribuem a ele a questão de dominação e a ela, a de submissão. Além disso, o medo da violência também permite que a mulher seja cúmplice da situação vivida, como a entrevistada disse ter acontecido. Mas, segundo a autora, a mulher também é protagonista de cenas de violência conjugal, porém, quando o medo se instala, ela se aprisiona e cria sua própria vitimização. (GREGORI, 1993).

Saffioti (1999), porém, contraria essa posição de Gregori, dizendo que não significa que as mulheres sejam cúmplices de seus agressores quando não os denunciam. Segundo a autora, para que pudessem ser entendidas como cúmplices e consentir com esse cenário de dominação deles sobre elas, precisariam desfrutar de igual poder que os homens na relação, o que não ocorre. Assim, o que de fato ocorre é que elas cedem, não necessariamente consentem.

Esse ceder, então, pode funcionar como conveniência. No caso de Bia, o fato de não ter denunciado o descumprimento dele da medida de proteção que o impedia de fazer contato com ela permite, ainda, a interpretação de que talvez seja uma estratégia para evitar outros problemas. Ao denunciar o ex-marido, a mulher se expõe e expõe sua situação de vida e a dos filhos. No caso dessa entrevistada, por ocasião da separação de fato do casal, a Polícia Militar foi acionada por um vizinho que a acolheu quando ela saiu de casa com o filho, sob ameaça do marido que portava uma faca. A situação enfrentada exigiu dela uma exposição que naturalmente gera desconforto. Nas palavras dela: “*quando eu entrei na delegacia para registrar a queixa para mim foi muito constrangedor, eu me senti muito mal, não sei porquê*”. Vê-se, na manifestação dela, que efetuar a denúncia não foi tarefa fácil, mas ela o fez por necessidade, por ter julgado necessário, mas isso lhe trouxe constrangimento. Assim, voltar a denunciar o descumprimento dele da ordem judicial implicaria voltar à delegacia e submeter-se a novo constrangimento, provavelmente; então, ela decide não registrar, tomando uma atitude que talvez lhe gere menos problemas, além dos que já tem. A conviência mencionada por ela passa a ser conveniente; pois, ao ser conivente com a situação provocada por ele, ela cedia ao poder que ele ainda exercia e a envergonhava, mas se resguardava de novos aborrecimentos.

8. Aqui entendido como violência psicológica, conforme definido no inciso II, do artigo 7º da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

Resolvendo problemas pela denúncia

Ana, Bia e Clara foram questionadas sobre ter sido resolvido o problema que as havia levado a denunciar os maridos. As respostas apresentadas foram:

Não, o problema ainda existe. Depois que a gente se separou ele veio até o ano passado fazendo ameaças por telefone. Ainda agora, no réveillon, ele deu carona para um vizinho e disse que ia lá no Morro para me matar no réveillon, porque tinha muita gente e ninguém ia ver que era ele que ia me matar. A Maria da Penha me ajudou, me ajudou porque afastou ele de casa, ele respeitou, mas a pressão psicológica continua [Bia].

Enquanto tá com a Medida sim. Eu acredito que assim que se eu tirasse a Medida Protetiva... O advogado não deixou tirar [a medida]. Ele [o marido] queria que tirasse, ele disse que concordava com tudo na separação se eu tirasse a Medida Protetiva, mas eu tenho certeza que a partir do momento que eu tirar a medida a minha vida acaba de novo. [Clara].

Porque o [nome dele] é aquele tipo de pessoa que é trabalhador, pai de família, não se expõe, não tem ficha na polícia, é uma pessoa de nome limpo, então, tem uma vida social bem colocada, ele é humilde mas é bem colocadinho, certinho, então prá ele foi uma vergonha, deu um choque, os outros comentar (...) E ele tem medo da polícia, ele tem medo (...) A Maria da Penha fez esse papel de deixar ele constrangido e pensando nas coisas erradas que poderia ter feito e pra não chegar até a agressão final né [Ana].

Bia, em sua resposta, alega que o problema ainda persiste, mas diz que a lei a ajudou afastando o ex-marido dela, porém, no mesmo instante, ela diz que o ex-marido “respeitou”: “*a Maria da Penha me ajudou, me ajudou porque afastou ele, ele respeitou*”. Assim, é possível entender que, de fato, a lei contribuiu para que ele se afastasse dela, o que talvez tenha sido necessário para que ele não cumprisse com a promessa que fazia, de matá-la. Ocorre, porém, que o fato de ele ter respeitado essa ordem de afastamento é que foi significativo. O que teria levado esse homem a respeitar essa ordem, não se sabe, mas é possível também se supor, que, de fato, ele não quisesse matar, mas apenas assustá-la; ou que esse marido quisesse separar-se dela e tenha passado a ameaçá-la para que ela saísse da casa com o filho, o que de fato aconteceu; ou ainda, por medo de ser preso. O fato é que o problema não deixou de existir, em parte, porque a lei o afastou dela, mas porque ele “respeitou” a ordem de afastamento. Isso nos remete aos escritos de Derrida (2007, p. 21), em que o autor diz que “não obedecemos às leis porque elas são justas mas porque elas têm autoridade”. E, ainda segundo o autor, “elas têm autoridade porque lhes damos crédito”, isso permite considerarmos que o ex-marido de *Bia* deu credibilidade à lei; se não por acreditar que a lei tivesse mesmo autoridade, mas, ao menos por prevenção, para não ser preso.

Esse crédito dado às leis, no caso das entrevistas realizadas, parece, então, estar relacionado ao medo de ser preso. *Clara* também mencionou o “*medo da polícia*” e “*medo de ser preso*” como a razão pela qual o ex-marido estaria cumprindo a determinação judicial de afastamento dela.

Parece mesmo que se trata de uma cultura do medo que circunda as relações conjugais violentas. É um medo que transita entre os companheiros e ora é usado por ele para intimidar a companheira, que tem medo dele; ora é o que funciona com ele para a resolutividade imediata do conflito. Ou seja, quando o medo se instala nele, ela se sente mais segura. Ele tem medo de ser preso pela denúncia dela, e ela tem medo de ficar presa a ele, numa relação problemática. Esse medo de ambos gera efeito de submissão. Ela submissa a ele e ele ao aparato estatal das instituições penais. É medo de ambos os lados, às vezes mascarado na palavra respeito.

Ainda, com relação ao respeito à lei, *Ana* também se manifestou: “*A Maria da Penha fez esse papel de deixar ele constrangido e pensando nas coisas erradas que poderia ter feito(...), prá ele foi uma vergonha, deu um choque, os outros comentar*”. Aqui, porém, a referência é ao respeito à autoridade atribuída à lei, mencionado antes por Derrida; que, diferentemente do medo de ser preso, indica sujeição e aceitação do papel da lei funcionando sobre a atitude dele.

Observa-se que, nas palavras de *Ana*, a lei “fez papel”, ou seja, atuou como, o que não significa que a lei tenha, de fato, feito isso. A metáfora aqui se referindo ao constrangimento do marido está relacionada ao papel que os “outros” têm na vida do casal, posto que, embora processado por violência doméstica, a descrição dele como trabalhador, pai de família, pessoa discreta, com vida social estabilizada, etc., se manteria, mas haveria preocupação dele com relação a isso; o que fica indicado pelo emprego do termo “constrangido”. Ele estaria “constrangido” por ter sido denunciado e porque os outros “comentariam”, o que não significa que ele teria tomado consciência de ter errado e por isso estava envergonhado. Ou seja, o fato de ter sido denunciado causou efeito de constrangimento, que segue também na esteira do medo, mas não implica reflexão sobre seus atos, nem uma possível mudança de posição subjetiva. Isso fica longe do respeito, portanto.

Clara, por sua vez, parece acreditar que a medida protetiva que lhe foi deferida exerce papel importante sobre sua segurança, visto que alega ter certeza de que, sem essa medida judicial, a “vida acaba de novo”. A manifestação da entrevistada permite interpretar que a situação vivida por ela com o ex-marido foi extrema, especialmente pelo emprego do verbo “acabar” e da expressão “de novo”. Vê-se, então, que a entrevistada percebe a violência como um problema reiterado e cotidiano, que está sempre ali, se renovando, voltando e destruindo a vida dos envolvidos. Nesse sentido é possível pensar a Lei Maria da Penha, no seu aspecto de conceder as medidas protetivas, como uma limitadora do comportamento agressivo, que provoca um efeito apaziguador por algum tempo; mas como não modifica uma posição subjetiva desse agressor, por não ser a Lei paterna⁹, mas a lei da justiça, isso mais cedo ou mais tarde retorna em novos comportamentos agressivos.

As entrevistadas foram questionadas também sobre o entendimento delas de que fora justo mover um processo judicial em função da violência doméstica sofrida, e as respostas apresentadas foram:

Sim. Ele causou um trauma psicológico muito grande. Pra mim, pro meu filho, pra minha família. Nós não tivemos paz, por mais de anos. Ele ameaçava nós, eu não podia sair para lugar nenhum, aonde eu ia tinha que ficar me cuidando. A pena dele foi um mês e cinco dias eu achei assim injusto, mas... [Bia].

Era no momento o que eu tava precisando [Ana].

Com certeza. [Ir] na polícia, se submeter a ir ficar em delegacia, em Delegacia de Mulher, tudo isso valeu muito a pena, porque só a polícia pra me defender [Clara].

Importante observar aqui que, à época das entrevistas, *Bia* estava morando com o filho, num local alugado, enquanto aguardava pelo divórcio do marido, uma vez que ele teria ficado na casa que pertencia a eles. Segundo ela, ele estaria em condições precárias:

A água e a luz foram cortadas há mais de ano, ele está sem água e sem luz dentro de casa (...), ele tá sem carro, sem moto, sem meios... Ele praticamente tá mendigo, entendeu? [Bia].

Sobre essa fala de *Bia*, fica a dúvida sobre o que isso provoca nela, se arrependimento, pena, ou sensação de satisfação por saber que ele teve um “castigo” pelo que fez com ela. Além disso, também ecoa uma voz que se engrandece pelo fato de ele estar em situação precária, que atribui à ausência dela na vida dele essa condição. É como se ela dissesse: “Eu sou importante para ele e sem mim ele fica nessa situação – sem nada”. O efeito produzido, então, é de castigo; ou seja, se ele está sem luz, sem água, sem carro, sem meios é porque está sendo castigado pelo que fez a ela. Essa entrevistada já tinha dito em

⁹ Segundo Dor (1991), a concepção de pai na psicanálise difere da referência que se tem da paternidade no senso comum. A função paterna corresponde a um lugar que proporciona uma intervenção estruturante; é, pois, uma função, não necessariamente uma pessoa. O pai se apresenta como a lei, é o representante da lei, exercendo uma atividade interditoria, que serve para organizar a vida social do filho (sujeito). Esse lugar se dá através da função paterna, que requer a ocorrência de “nãos” que promovam interdições; esses “nãos” são necessários e deverão ser aceitos.

momento anterior da entrevista que ter procurado a justiça não teria resolvido “totalmente” seu problema, o que implica pensar que, ainda que a justiça/polícia não tenha resolvido o problema dela, ela já demonstrava certa satisfação pela situação em que ele se encontrava, de precariedade.

Quanto à questão de os maridos terem sido punidos pela Lei Maria da Penha, pela violência praticada, uma das entrevistadas assim se manifestou:

A pena dele foi um mês e cinco dias eu achei assim injusto [Bia].

Essa entrevistada, porém, já tinha alegado que não denunciara o ex-marido quando ele estava descumprindo a determinação judicial que constava no deferimento da medida protetiva de não fazer contato com ela, porque não queria vê-lo preso, mas ainda assim alegou que não achou justa a pena que ele recebeu. No entendimento dela, não havia necessidade de prisão, mas de alguma outra medida, que talvez fosse mais eficaz, como o pagamento de cestas básicas ou trabalho comunitário.

Não preso. Ele pegou um mês e cinco dias para pagar em liberdade tal e tal. Ele poderia trocar por cesta básica ou por trabalho comunitário, mas que fosse um tempo maior [Bia].

Desde que entrou em vigor, a Lei Maria da Penha proíbe a atribuição de pena no formato de pagamento de cestas básicas ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa, como ocorria anteriormente, quando vigorava a Lei 9.099/95. O artigo 17 da lei assim o determina (BRASIL, 2006), uma vez que aquele tipo de penalização, no formato de cestas básicas ou de prestação de serviços comunitários, contribuía para a banalização da violência praticada contra a mulher. Ocorre, porém, que, no caso de *Bia*, o ex-marido foi condenado a uma pena de detenção de um mês e cinco dias, a serem cumpridos em regime aberto¹⁰, mas era do conhecimento dela de que ele não fora localizado para tomar ciência dessa decisão judicial. Então, provavelmente, a entrevistada acreditava que possivelmente ele não cumpriria tal pena e assim, não seria punido pela violência praticada. Talvez a menção dela sobre trocar a pena recebida por cumprimento de serviço comunitário ou de pagamento de cesta básica seria uma forma de poder visualizar o cumprimento da pena que ele recebeu e assim entender que houve, de fato, punição, posto que, no formato em que ficou, não haveria possibilidade de que a pena cumprisse seu papel, de penalização pelo crime cometido.

Segundo Mourão (2014), ainda que a punição para os homens que agredem suas parceiras seja mais uma forma de reforçar os estereótipos da violência conjugal e da violência em si, de fato, é preciso priorizar as medidas punitivas para esses casos. A autora, porém, acredita que a supressão da liberdade desses agressores não tenha efeito de impedir o exercício da dominação masculina, uma vez que, ao confinar os homens em lugares “onde impera a virilidade violenta como linguagem de sobrevivência, estaremos apenas amplificando os dispositivos que ajudam a consolidar o amálgama masculinidade-violência” (MOURÃO, 2014, p. 290). Para a autora, uma possibilidade diferente do encarceramento seria a reprodução de espaços coletivos de escuta (dentro e fora do sistema de justiça criminal) em que homens e mulheres que passaram por situações de violência doméstica possam ouvir e ser ouvidos por outras pessoas nas mesmas condições, “para além das imagens que os aprisionam nos papéis de vítimas e agressores” (p. 291). Por meio do diálogo e da percepção de suas práticas, os sujeitos envolvidos poderiam ser acolhidos e reconhecidos como sujeitos integrais, capazes de operar o deslocamento da posição inicial – vítima/agressor – e tentar desenvolver mudanças no plano subjetivo, a partir de um discurso outro, que produzisse outro efeito que não a violência.

10 Na modalidade de cumprimento de pena em regime aberto, o apenado trabalha durante o dia e à noite recolhe-se em uma Casa do Albergado, normalmente situada junto a um presídio. Ocorre, porém, que pela inexistência dessas casas, as penas são cumpridas na própria residência dos sentenciados, que devem obedecer às determinações judiciais, que incluem, entre outras: recolher-se às suas residências diariamente, a partir das 21h e apresentar-se mensalmente no fórum.

Importante registrar aqui que, sobre essa possibilidade de intervenção, o próprio texto da Lei Maria da Penha sugere esse tipo alternativo de “punição” no artigo 152, em que consta: “Nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação” (BRASIL, 2006). Por “programas de recuperação e reeducação” entendem-se espaços alternativos como grupos de acolhida e escuta, cuja participação seria obrigatória e que, durante certo período de tempo, poderia possibilitar um contexto de reflexão coletiva sobre questões relacionadas à violência doméstica, com efeitos subjetivos.

Considerações Finais

Pelas entrevistas realizadas, foi possível perceber que os resultados obtidos a partir das denúncias efetivadas não foram tão positivos a ponto de terem contribuído para essa manifestação sobre novas denúncias. *Ana*, que desistiu da ação penal em função da mudança de comportamento do ex-marido, não teve deferidas, quando solicitadas, as medidas protetivas de afastamento dele do lar. *Bia* alegou não ter ficado satisfeita com a pena que foi atribuída ao ex-marido, uma vez que acreditava que ele não havia cumprido a penalização que lhe fora imposta, pois sabia que ele não tinha sido localizado para ser notificado da decisão judicial final do processo. *Clara*, por sua vez, à época da entrevista, ainda aguardava nova audiência judicial em função da segunda denúncia que efetuara e alegava que ele continuava descumprindo a ordem de afastamento e de não fazer contato com ela.

Sem a pretensão de que as discussões possíveis a partir dos discursos contidos nas entrevistas estejam esgotadas, mas para tentar reunir as principais questões aqui abordadas, torna-se relevante observar que, pelas manifestações dessas três mulheres, não foi possível visualizar um cenário discursivo de credibilidade no processo de aplicação da Lei Maria da Penha. Além disso, essas entrevistas podem ter efeito de testemunho. As mulheres que participaram desse estudo podem ser vistas operando na posição sujeito-testemunha que oferecem relatos de situações de vida vividas por várias outras mulheres do país e do mundo, que estão envolvidas em cenários de violência.

As discussões aqui propostas sugerem que a violência contra a mulher continua naturalizada e engendrada nas questões de gênero que circundam os discursos de homens e mulheres e suas relações conjugais, mesmo quando o contexto é de enfrentamento desse tipo de violência.

Os discursos apresentados nas entrevistas com *Ana*, *Bia* e *Clara* revelaram certo sentimento de culpa gerado nelas a partir da realização da denúncia. Esse sentimento fez com que essas mulheres amenizassem as situações vividas com os companheiros, atribuindo a outros fatores como o alcoolismo, o uso de drogas e uma possível doença (de ordem psiquiátrica) a motivação para a violência praticada por eles. Essa parece ser uma estratégia para ocultar um esquecimento ideológico por parte dessas mulheres, que trazem na sua fala a fala de outras mulheres, que pertencem a um mesmo discurso – das mulheres vítimas de violência doméstica. Conforme definido por Pêcheux (2014), por esse esquecimento, essas mulheres têm a ilusão de ser donas do seu dizer e têm também a ilusão da onipotência do sentido do seu dizer. Inconsciente às condições de produção do seu discurso, o sujeito que o produz é determinado pelo lugar que ocupa no interior da formação ideológica à qual está submetido, neste caso, a da violência doméstica conjugal.

O discurso das entrevistadas que tende à proteção dos homens também promove silenciamento da violência doméstica em que ambos – companheiros e companheiras – estão envolvidos e gera efeito de consentimento. Ao alegarem que os companheiros têm problemas, elas consentem que a agressão que sofrem é decorrente desses problemas (drogas, álcool e doença) e, por isso, nem sempre os denunciam. Além disso, ao amenizarem as atitudes dos ex-companheiros, essas mulheres resgatam a memória discursiva do papel das mulheres na relação familiar formulada pelo poder patriarcal e que ainda influencia as condições de produção dos discursos das mulheres.

No que concerne ao questionamento feito às entrevistadas sobre conhecerem a Lei Maria da Penha, percebeu-se pela análise das sequências proferidas que, ainda que todas tenham admitido que conheciam a lei, esse conhecimento era apenas com relação ao nome, posto que aspectos mais específicos da lei não foram mencionados, em especial sobre a maior inovação da lei, que são as medidas protetivas.

As manifestações das entrevistadas sobre a penalização dos agressores permitiram observar uma cultura do medo, muito recorrente nos contextos de violência doméstica. O medo ora é usado pelo agressor para intimidar a companheira; ora é usado por ela, quando efetua a denúncia dele, buscando a resolutividade imediata do conflito. Assim, ele teme ser preso pela denúncia dela, e ela tem medo de ficar presa a ele, numa relação problemática. Esse medo de ambos gera efeito de submissão, às vezes mascarado na palavra *respeito*.

Vê-se que esse respeito ou medo, como mencionado nas entrevistas, não necessariamente se referia à lei, mas às atitudes dos sujeitos envolvidos; ou seja, são as atitudes de um que se refletem na vida do outro (fazem efeito). A mulher que denuncia provoca efeito no agressor; o agressor que respeita, provoca efeito na vítima. De acordo com as entrevistadas, os efeitos gerados pela aplicação da lei não foram muito efetivos, visto que *Ana* desistiu da ação penal em função da mudança de comportamento do ex-marido e não teve deferidas, quando solicitadas, as medidas protetivas de afastamento dele do lar. *Bia* disse não ter ficado satisfeita com a pena que foi atribuída ao ex-marido, uma vez que acreditava que ele não havia cumprido a pena que lhe fora imposta; e *Clara* ainda aguardava nova audiência judicial em função da segunda denúncia, bem como alegava que ele continuava descumprindo a ordem de afastamento dela.

Isso implica pensar que os resultados obtidos por elas a partir das denúncias efetivadas não foram o que as motivou a responder que, se necessário, efetuariam novas denúncias. Entretanto, possibilitam a especulação de que elas responderam positivamente sobre a possibilidade de realizarem outras denúncias, a fim de estimular outras mulheres a tomarem também essa atitude, talvez com a crença de que a lei possa, de fato, atuar efetivamente sobre esse tipo de violência.

Referências

- BRASIL. Lei Maria da Penha, Lei Federal n.11.340, de 07 de agosto de 2006, Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - Ministério Justiça, 2006.
- DERRIDA, Jacques. Força de lei: o fundamento místico da autoridade. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FREUD, Sigmund. A negativa (1925). Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud. v. XIX. Rio de Janeiro: Imago, 1996.
- GREGORI, M. F. Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LAVIGNE, Rosane M. Reis; PERLINGEIRO, Cecília. Das medidas protetivas de urgência: artigos 18 a 21. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 1-12.
- LOURO, Guacira Lopes. Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MOURÃO, Bárbara Musumeci. Violência contra a mulher: conceito válido? In.: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 285-292.
- NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Mulheres Vítima de violência doméstica: compreendendo subjetividades assujeitadas. PSICO, Porto Alegre, PUCRS, v. 37, n. 1, p. 7-13, jan/abr. 2006.

_____. Famílias, Gêneros e Violências: Desvelando as tramas da transmissão transgeracional da violência de gênero. In: STREY, M. N, AZAMBUJA, M.P.R, JAEGER, F. P. (Org) Violência, gênero e políticas públicas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

ORLANDI, Eni P. Análise de discurso: princípios e procedimentos. 9.ed. Campinas, SP: Pontes, 2010.

PÊCHEUX, M; FUCHS, C. A. A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas. In: GADET, F; HAK, T. (orgs.) Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. Trad. Bethania S. Mariani [et al.]. Campinas, editora da UNICAMP, 1997. p. 163-252.

PÊCHEUX, M. Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio. Tradução: Eni Puccineli Orlandi et ali. 5. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2014.

POSSENTI, Sirio. Ainda sobre a noção de efeito de sentido. In.: Gregolin e Baronas (Orgs.). Análise do discurso: as materialidades do sentido. São Carlos, SP: Claraluz, 2001. p. 45-59.

SAFFIOTI, H. I. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. São Paulo em perspectiva, v. 13(4), 1999, p. 82-91. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf>>. Acesso em: abril de 2015.

NUNES-SCARDUELI, M.C.; MALISKA, M. E. Autonomia da mulher no discurso da violência: submissão mantida. Revista Prolíngua, v. 7, p. 5-16, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/prolingua/article/view/16136>>.

SCHRAIBER, Lilia Blima *et al*. Violência dói e não é direito: a violência contra a mulher, a saúde e os direitos humanos. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil. Instituto Sangari: São Paulo, 2011.

A COLABORAÇÃO PREMIADA NO DIREITO BRASILEIRO – SUA CONFLUÊNCIA COM O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL. UM ESTUDO SOB O ENFOQUE CONSTITUCIONAL, ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA JURÍDICA E SUSTENTABILIDADE

Doutorando Júlio César M. Ferreira de Melo¹

Resumo: Este trabalho busca analisar a colaboração premiada e sua efetividade para o controle do crime organizado transnacional frente a estratégias da política jurídica e sob o enfoque constitucional e da função da tutela processual penal para a sustentabilidade. Para tanto, ao longo do trabalho, além de identificar-se o Instituto da Delação Premiada como instrumento em perfeita sintonia com nossa Constituição, buscou-se traçar paralelos com a transnacionalidade e sustentabilidade.

Introdução

Em recente trabalho que será oportunamente publicado, discorreremos sobre “A colaboração premiada no Direito Brasileiro frente a estratégias da política jurídica – um estudo sob o enfoque constitucional para o século XXI e da função da tutela processual penal para o Estado Contemporâneo”. Pretendemos, agora, retomar a discussão, desta feita tecendo considerações sobre o mesmo instituto, mas sob o viés da transnacionalidade e sustentabilidade.

Para tanto, conceituaremos doutrinariamente a delação premiada como instrumento para a contenção e controle do crime organizado transnacional, com breve incursão sobre a sustentabilidade, já que a sociedade (caso almeje um futuro melhor), deverá estar articulada para a construção do bem-estar universal. Se, por um lado, buscamos salvar o planeta dos males causados diuturnamente pela ação inescrupulosa do homem, não podemos olvidar que o crime organizado traz enormes e incalculáveis prejuízos, já que, de forma “organizada”, e aqui podemos tratar do meio-ambiente, quadrilhas se especializam em destruir nossas reservas ecológicas, subtraindo e delapidando recursos que são transferidos de um País para outro, na maioria das vezes impunemente.

Delação premiada no Brasil

Não é de hoje que a criminalidade vem adquirindo contornos assustadores, avançando em diversos campos de atuação. O crime organizado, por sua índole nefasta, ganha destaque em todo o mundo. Seu combate é complexo e exige, de todos os países, postura firme e senso de cooperação, sem os quais impossível empreendê-lo.

Em tempos atuais, nos deparamos com o crime organizado como se empresa fosse. Quando uma organização criminoso é desmantelada, pode-se observar a existência de hierarquia entre seus membros, de planejamento para a consecução do “trabalho”, da disciplina para que o resultado esperado seja obtido, dentre outros.

Uma das formas de combate ao crime organizado encontrada por diversos países, incluindo-se o Brasil, foi a adoção da colaboração (ou delação) premiada.

¹ Juiz de Direito de Segundo Grau do TJSC. Graduado em Direito pela UFSC (1988). Mestre em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Hermenêutica e Princiologia Constitucional – 2010) e Doutorando em Ciência Jurídica pela UNIVALI.

O Instituto da Delação Premiada não é recente no Brasil, mas, ao contrário, remonta ao Brasil Colônia (Ordenações Filipinas). A delação premiada estava prevista no Livro V das Ordenações Filipinas. Referido livro possuía cento e quarenta e três títulos e entrou em vigor em 1603. As penas previstas eram extremamente bárbaras, como a pena de morte e degredo.

Com a revogação do instituto no Império, a delação premiada retornou somente em 1990, com a Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8072/90), dispondo em seu art. 8º, parágrafo único, que “O participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento, terá a pena reduzida de um a dois terços”.

Em 1996, a Lei nº 9.269 deu nova redação ao art. 159, parágrafo quarto, do Código Penal. O legislador, no afã de reduzir as consequências do crime, acertadamente acrescentou mais um parágrafo ao art. 159, qual seja o quarto, prevendo redução da pena para o colaborador de um a dois terços na terceira fase da dosimetria.

Três anos após, a Lei nº 9.807/99 veio estabelecer normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, dispondo ainda sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.

Segundo Alberto Silva Franco (1997, p. 2.593),

(...) para que se possa reconhecer a delação premiada, a conduta do delator deve ser relevante do ponto de vista objetivo, e voluntária, sob o enfoque subjetivo. Isto significa, de um lado, que cabe ao delator o fornecimento de dados concretos (...). Por outro lado, tais dados não podem ser extorquidos através de pressões físicas ou mentais, de torturas, enfim. A atitude do delator deve ser voluntária, isto é, uma manifestação própria, pessoal (...). Pouco importa que tal conduta não tenha sido espontânea. Tem o mesmo significado a delação que resulte de um arrependimento efetivo e sincero ou que tenha sido feita por mero cálculo ou que tenha decorrido de um sentimento de vingança.

Luiz Flávio Gomes e Raúl Vervini doutrinam que:

(...) Não é qualquer colaboração, em suma, que autoriza a incidência da causa de diminuição de pena. Ela tem que levar ao esclarecimento de infrações penais e sua autoria. De se observar que a lei não exige o ‘desmantelamento’ da organização. De outra parte, não é preciso que as novas infrações penais (esclarecidas) sejam sancionadas. Basta que sejam ‘esclarecidas’, isto é, identificadas, individualizadas. Identificar ou esclarecer uma infração significa revelar a sua existência no tempo e no espaço, bem como apontar as pessoas (autoria) que dela tomaram parte. É preciso, destarte, um ‘dano efetivo ao grupo criminoso’ (PRADO/DOUGLAS, 1995, p. 83), que implica automaticamente o rendimento para a persecução penal estatal. Sem esse ‘rendimento efetivo’, que significa para o Estado economia de investigação, de dinheiro, de tempo, de material etc., não existe o ‘prêmio’ previsto no mencionado art. 6º (...). (1997, p. 135-136)

Para o corréu ou partícipe colaborador, a Lei concedeu duas benesses: o perdão judicial e a redução da pena de um a dois terços. Releva ponderar que, mesmo não podendo receber o perdão judicial (não primariedade), o indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente na investigação criminal, terá a pena reduzida.

Para que haja o perdão judicial com a extinção da punibilidade, é preciso que realmente seja efetiva a colaboração e desde que tenha resultados significativos, além de merecimento pessoal diante dos requisitos subjetivos.

No mesmo norte, Alexandre Miguel e Sandra Maria Nascimento de Souza Pequeno, Juízes de Direito do Estado de Rondônia, em artigo publicado na Revista dos Tribunais, prelecionam:

Em linhas gerais, a delação possui como elemento essencial, para alcançar valor probante significativo, a própria confissão do acusado delator. Mas no campo processual, é de se realçar que o valor da delação passa, necessariamente, pela verificação de sua efetiva fidelidade, como, por exemplo, na análise de alguns elementos extraídos do interrogatório: a) a autenticidade da confissão; b) narração coerente com outros fatos já demonstrados no processo. Não basta a afirmação da participação de terceiro. É necessário descrever a modalidade desta participação, pois um pormenor pode revelar a verdade ou não do que se narra. (p. 200).

Em 2006 o legislador, numa tentativa desesperada de conter e reduzir o tráfico de drogas, editou a Lei nº 11.343, dispondo em seu art. 41, a possibilidade de redução da pena de um terço a dois terços ao acusado que colaborar voluntariamente com a investigação ou o processo criminal.

Como visto anteriormente, o instituto da colaboração (ou deleção) possui diversos regramentos e se condiciona à legislação pertinente. No âmbito da Lei nº 11.343/2006, quatro são os requisitos exigidos para que o delator possa ser beneficiado, a saber: a) Existência de concurso de pessoas; b) Confissão da participação do agente delator; c) Presença do elemento subjetivo: voluntariedade ou espontaneidade em conformidade com o exigido em cada Lei de crime específico; d) Eficácia da colaboração.

Discute-se na doutrina se todos os requisitos necessitam estar presentes para que o réu possa ter o direito à redução. Hodiernamente, grande parte dos estudiosos, dentre os quais Pastre (2008, p. 65-73.), afirma a necessidade da conjugação para o deferimento da benesse: “É pacífico nos Tribunais pátrios, que, para ser concedida a delação premiada, o corréu delator deve preencher todos os requisitos contidos na legislação correspondente ao fato a ele imputado”. Analisada, ainda que superficialmente, a delação no âmbito das legislações infraconstitucionais no Brasil, passa-se ao estudo da nova Lei que define organização criminosa e dispõe sobre os meios de prova – Lei nº 12.850/2013.

Referida Lei, promulgada pela Presidente Dilma em 02 de agosto de 2013, conceitua a “colaboração premiada” e seu procedimento.

Para substituir a Lei nº 9034, de 1995, que dispunha sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, o Poder Legislativo criou importante diploma para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil, aperfeiçoando-se o sistema nacional tanto no aspecto penal quanto processual penal.

A Lei disciplina a obtenção de prova no capítulo II, elencando, além da colaboração premiada (e não delação como muitos equivocadamente preferem), a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; a ação controlada; acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais; a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica; o afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, nos termos da legislação específica; a infiltração, por policiais, em atividade de investigação, na forma do art. 11; e a cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal.

Ultrapassada a necessidade de análise das legislações acerca do instituto, passa-se no próximo tópico ao estudo sobre o crime organizado, a delação premiada e transnacionalidade.

Crime organizado, delação premiada e transnacionalidade

A delação premiada é meio de prova, em qualquer das hipóteses previstas na legislação pátria, e como tal será tratada, mesmo considerando-se sua anomalia, e assim nos referimos porque não encontra semelhança em nenhuma outra (testemunhal, por exemplo).

É meio de prova, insistimos, pois o magistrado, ao sentenciar utilizando a delação como argumento para a condenação do delator e dos demais autores do delito, está alçando o depoimento do corréu à qualidade de prova.

O STF não destoa do entendimento, conforme voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento de *Habeas Corpus* 90.688-5, do Paraná.

Para que a delação premiada possa ser utilizada como meio de prova, portanto, o magistrado deve, fundamentadamente, expor com clareza seu convencimento em torno da credibilidade daquele que colaborou efetivamente com a Justiça. O valor probatório, com efeito, não é nem pode ser absoluto. É fundamental que esteja em consonância com as demais provas produzidas sob o crivo do contraditório, aptas a lastrear o decreto condenatório. Isolada, é imprestável.

Nesse prisma, a colaboração premiada está prevista como meio de prova, ou seja, o legislador taxativamente admitiu a colaboração espontânea como um dos fundamentos para a entrega da prestação jurisdicional penal.

Frederico Valdez Pereira (2014) afirma que a delação premiada deve ser corroborada com outros meios de prova, exatamente por advir de pessoa diretamente interessada:

As declarações do colaborador advêm de pessoa interessada na solução do processo, e não se pode dizer que seja mero interesse extraprocessual como o que podem ter os familiares, amigos ou inimigos do imputado. O colaborador tem interesse, ao menos, na obtenção dos benefícios advindos do instituto, mas não se pode descartar também a provável existência de circunstâncias advindas das próprias relações internas entre os membros de uma quadrilha ou organização criminosa que estão em julgamento e que influam sobre os móveis do arrendido. Fundamental conclusão extraída da singularidade desse meio de prova, e que será aprofundada mais adiante, é a necessidade de corroboração das informações advindas da colaboração premiada por outros elementos objetivos e externos ao instituto. Significa que, como meio de prova, a colaboração premiada não basta por si só.

Uma vez tomada a termo a delação, mister sua homologação judicial. Essa inovação, já que não prevista nos ordenamentos anteriores, afastou as colaborações “informais”, cuja materialização ocorria somente quando do interrogatório do réu em Juízo.

Pela nova Lei, o termo deverá ser homologado, por sentença, pela instância competente para o julgamento do processo. Tome-se como exemplo as delações ocorridas na Operação Lava Jato. Quando o réu possuía competência em virtude de sua função (por exemplo, Senador, Ministro de Estado), o acordo era encaminhado pelo Juízo de Primeiro Grau diretamente ao Supremo Tribunal Federal. Ato contínuo o processo era encaminhado ao Ministro Relator que, após análise quanto à legalidade do procedimento, regularidade, voluntariedade e o teor das declarações prestadas pelo interessado, poderia homologar ou não o acordo. Uma vez homologado, o juiz estava autorizado a utilizar a delação como meio de prova.

Observa-se, por necessário, que apesar do denunciante (ou colaborador) renunciar ao direito de permanecer em silêncio ou mesmo de autoincriminar-se, a defesa deverá (e não poderá) estar presente em todos os atos do procedimento, sob pena de nulidade insanável.

Além dos dispositivos acima elencados, encontramos na legislação pátria o instituto da colaboração (ou delação) nas seguintes leis: 1) Lei de Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional – Lei nº 7.492/1986, artigo 25º, §2º; Lei dos Crimes Tributários – Lei nº 8.137/1990, artigo 16.

Sua inspiração, no Direito Brasileiro, advém do sistema jurídico americano de *common law*. Frederico Valdez Pereira (2014), ao discorrer sobre a delação premiada e o *common law*, afirmou que

Por se tratar de previsão legal de expectativa de prêmio como consequência do auxílio de um dos envolvidos na prática delituosa com a investigação criminal, há quem considere o arrendimento ou a delação, em alguma medida, como sendo o ‘fruto de um negócio com a justiça’, portanto, de certa forma, faria ingressar nos ordenamentos jurídicos e *civil law* um instituto surgido nos Estados Unidos, sistema jurídico no qual vige o princípio da oportunidade da ação penal.

Diferentemente do que ocorre no Brasil (País de tradição romano-germânica), nos sistemas jurídicos de *civil law* o delator abre mão de seu direito constitucional à não autoincriminação. O combate às organizações criminosas fez com que houvesse acentuada atuação da polícia e da justiça criminal. O coautor passa à condição de testemunha, tão somente, com todas as garantias fornecidas pelo Estado para sua incolumidade.

No Brasil, ao contrário, o instituto é fruto de política criminal, ou seja, foi adotado para o combate à crescente criminalidade, daí a perplexidade causada em diversos doutrinadores, mormente no que diz respeito a diversos princípios constitucionais que adiante serão analisados. Adotasse o Brasil o sistema jurídico norte-americano, com a necessária e indeclinável reforma do Código de Processo Penal, o coautor da infração penal deixaria a condição de réu (ou sequer seria denunciado), para se transformar em testemunha, restando intactos alguns princípios incertos na Carta Magna, como a presunção de inocência, devido processo legal e o silêncio.

Do ponto de vista cronológico, como acima informado, a expressão *organização criminosa* surgiu com a Lei nº 9.034/95 (revogada). Posteriormente, o termo ganhou relevo na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/98) e na Lei nº 12.694/2012. Por fim, a Lei 12.850/2013 conceituou a organização criminosa da seguinte forma:

Art. 1º, §1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com o objetivo de obter, diretamente ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Nosso Código Penal trata do bando e da quadrilha (especificamente com essa denominação) apenas no art. 159 (extorsão mediante sequestro) e, no art. 288 (associação criminosa), fixa pena para quem se associa com a finalidade de cometer crimes (três ou mais pessoas), ou seja, o legislador tipificou a associação criminosa.

Posteriormente, pelo Decreto nº 5.015/2004, acabou recepcionando a Convenção de Palermo.

Em linhas gerais, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, é o principal instrumento global de combate ao crime organizado transnacional. Ela foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 15 de novembro de 2000, data em que foi colocada à disposição dos Estados-membros para assinatura, e entrou em vigor no dia 29 de setembro de 2003.

A Convenção representou importante passo na luta contra o crime organizado transnacional. Os Estados-membros reconheceram a gravidade da situação, comprometendo-se a promover e reforçar a cooperação internacional, comprometendo-se a tomar diversas medidas contra o chamado crime transnacional, “incluindo a tipificação criminal na legislação nacional de atos como a participação em grupos criminosos organizados, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da justiça” (MOSSIN, 2016, p. 122).

Alguns juristas como Luiz Flávio Gomes, René Ariel Dotti, Gustavo Britta Scandelari entendem que a convenção de Palermo não pode ser incorporada em nossa legislação, ao argumento de ofensa a princípios constitucionais, como o da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, havendo necessidade de processo legislativo interno.

Socorro-me à lição sempre precisa de Mossin (2016, p. 124):

Há de se discordar dessas posições, posto que a referida Convenção somente estabelece a definição do que se deve entender por ‘organização criminosa’, não isentando, assim, a condição de tipo penal, que pressupõe o enunciado daquilo que é vedado (preceito primário) e a sanção que lhe é consequente (preceito secundário). Nota-se, que esse segundo preceito não existe naquela definição, justamente para invadir reserva constitucional de outro país. Logo, a simples definição de um delito pode ser livremente adotada.

Conforme assinalado acima (p. 4), o legislador optou por trocar a antiga denominação “quadrilha ou bando” pela expressão “associação criminosa (art. 288 do Código Penal).

É o que preleciona Guilherme de Souza Nucci:

Vale observar que, a partir da edição da Lei 12.850/2013, modificando-se a redação do referido art. 288 do Código Penal, eliminou-se o título (quadrilha ou bando), que, de fato, era defasado e corroído pelo tempo, atingindo-se a terminologia adequada, correspondente a ‘associação criminosa’. Entretanto, retrocedendo na antiga inteligência da composição (...).

Forçoso reconhecer, nesta linha de raciocínio, que o legislador penal, ao utilizar a expressão ‘organização’, está referindo-se a indivíduos que, organizadamente, se reúnem para o cometimento de delitos. De qualquer forma, e espancando qualquer dúvida no que se refere à necessidade de prévia legislação interna para que a Convenção de Palermo, “independentemente da denominação que se pretende atribuir, quer se apelide de organização criminosa, quer de associação criminosa, em razão final, trata-se da mesma coisa, do mesmo fenômeno negativo para o direito penal: sociedade de delinquente.” (MOSSIN, 2016, p. 129).

Tomando-se como exemplo a Operação Lava Jato, temos uma verdadeira organização criminosa transnacional, haja vista permanência e estabilidade do grupo criminoso (alguns cumprindo pena) e graus hierárquicos (inclusive na própria estrutura dos Órgãos Governamentais).

Quando as infrações penais assumem caráter transnacional, ou seja, o fato penalmente punível é praticado no Brasil e se irradia além-fronteiras, ou vice-versa, englobando dois ou mais Países, surge a necessidade de ampla cooperação internacional (controles fronteiriços e alfandegários), o que futuramente poderá ocorrer entre os Países que compõem o Mercosul.

José Paulo Baltazar Junior (2014, p. 1270) esclarece:

A transnacionalidade também pode ocorrer do fato de que, em relação a algumas modalidades criminosas, os países produtores ou fornecedores não são os maiores centros consumidores de produtos, como é o caso do tráfico de drogas (FABIÁN CAPARROS: 173), armas e animais, bem como tráfico de pessoas, seja no fornecimento ilegal de emigrantes ou ainda tráfico de mulheres e crianças. Geralmente, em tais delitos, funcionam os países periféricos, onde, em regra, aliás, a persecução penal é menos exigente (ROCH: 94) e os servidores, muitas vezes mal pagos, mas facilmente corrompíveis, como fornecedores, e os países industrializados como destinatários dos produtos e pessoas. De todo modo, a transposição de fronteiras nacionais funciona, por si só, como meio de dificultar a persecução penal (FABIÁN CAPARROS: 173). Também os crimes econômicos, nomeadamente a lavagem de dinheiro, têm vocação transnacional, o que não é estranho, ainda, os delitos ambientais, sendo exemplos o tráfico de animais, a exportação de madeira ilegal, a poluição e a pesca não autorizada.

As atividades ilegais de grupos organizados visam, desta forma, o tráfico de drogas e armas de fogo, tráfico de seres humanos, lavagem de dinheiro, tráfico de animais e de bens culturais. No que se refere a bens culturais, por exemplo, existe clara interconectividade de redes do crime organizado transnacional, já que os criminosos utilizam as mesmas rotas e *modus operandi* para contrabandear bens culturais como aqueles usados para transportar drogas, armas e outros materiais ilícitos. Não se ouvida, igualmente, que as organizações criminosas e o crime transnacional constituem também uma importante fonte para a lavagem dos produtos do crime.

Nesse contexto, apesar de acaloradas discussões no meio jurídico, com considerações que vão desde a negação total da existência do fenômeno (organizações criminosas) à livre apreciação pelo juiz no caso concreto, o que não pode ser olvidado é a importância do Instituto da Delação Premiada e sua íntima relação com o combate às organizações criminosas e os delitos transnacionais.

Por tudo isso, e no abalizado ensinamento de Paulo Cruz e Gabriel Ferrer (2010, p. 107), torna-se urgente a “discussão sobre a possibilidade de um Direito cosmopolita e de uma Democracia capaz de regular, limitar e configurar, para além das fronteiras do Estado Constitucional Moderno, uma verdadeira nova ordem, uma verdadeira ordem global democrática de Direito, capaz de superar a atual ordem, debilitada e caduca”.

Fins do processo penal, justiça material e sustentabilidade

Pondera-se, inicialmente e por oportuno, que “a verdade dos fatos” não passa de mera ficção, apenas uma convenção. As provas não têm a aptidão para conduzir seguramente à verdade sobre o fato ocorrido. Mostram apenas elementos de como, *provavelmente*, o fato ocorreu; são um indicativo, mas que não necessariamente levam à caracterização absoluta do fato, tal como efetivamente ocorreu. Sobre a prova mais difundida em nossos dias (a prova testemunhal), lembra VOLTAIRE que “aquele que ouviu dizer a coisa de doze mil testemunhas oculares não tem mais que doze mil probabilidades, iguais a uma forte probabilidade, a qual não é igual à certeza”. Nas palavras de Sérgio Arenhart, “tem-se, assim, ser impossível atingir-se a verdade sobre certo evento histórico. Pode-se ter uma elevada probabilidade sobre como o mesmo se passou, mas nunca a certeza da obtenção de verdade”.

Como visto, se todo o processo penal deve vir estruturado de forma regular e justa, “natural que a iniciativa instrutória a carga do julgador também seja informada por regras orientadoras e limitadoras, todas tendentes à concretização do ideal do Estado Democrático de Direito” (ZILLI, 2003, p. 133).

Greco Filho, quando aborda o assunto (devido processo legal), fala em processo como garantia ativa e passiva. É ativa, “porque, diante de alguma ilegalidade, pode a parte dele utilizar-se para reparação dessa ilegalidade. Nesse sentido existe a garantia do *habeas corpus*, contra a violação do direito de locomoção sem justa causa, o mandado de segurança, contra o direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, a garantia geral da ação, do recurso ao Judiciário, toda vez que houver lesão a direito individual etc.”. É passiva “porque impede a justiça pelas próprias mãos, dando ao acusado a possibilidade de ampla defesa contra a pretensão punitiva do Estado, o qual não pode impor restrições à liberdade sem o competente e devido processo legal. Ainda, é o processo garantia passiva quando impede a justiça privada, isto é, garante que a submissão ao direito de outrem não se fará por atividade deste, mas por atividade solicitada ao Judiciário, que examinará o cabimento e a legitimidade de tal pretensão” (GRECO FILHO, 1991).

Impende a análise de problema que tem gerado embates na doutrina, qual seja, o fato das delações premiadas ocorrerem após a prisão dos delatores. Ao estudar o conceito moderno de liberdade sob a ótica de John Stuart Mill (*On Liberty* - 1859), que desenvolveu uma ideia de liberdade como princípio de legitimação estatal fundamentado para além da lei, observa-se que a justificativa a legitimar eventual restrição da liberdade, seria para evitar que os indivíduos causem danos uns aos outros². Nesse sentido, qualquer norma que deixe de ter como foco principal evitar que os indivíduos causem danos uns aos outros seria ilegítima.

Sem pretender incursão sobre constrição de liberdade e sua correlação com a ética (entendida como o resultado da compilação ordenada pelos usos e costumes adotados por uma determinada sociedade, cujo objetivo consiste em evitar o uso da força e a busca da satisfação pelas próprias mãos), ou conforme preleciona Frei Beto, a ética vem de dentro, é iluminada pela razão e “fomentada pela prática da virtude”.

Para o exato equacionamento da privação da liberdade, apontam-se dois exemplos que poderiam justificar a limitação da autonomia pessoal, tendo-se em mente possíveis “desacordos morais” por parte da sociedade: proibição de pornografia infantil (sem uma criança real envolvida) e a interdição do incesto. Temas como pena de morte, aborto, uniões homoafetivas serão sempre controvertidos.

² Tem-se aí o chamado princípio do dano, que traduz um critério de intervenção estatal na liberdade relativamente simples, mas poderoso.

Barroso (2014, p. 96), ao discorrer sobre a limitação da autonomia pessoal, sustenta o que segue:

O risco de causar danos aos outros normalmente – embora nem sempre – constitui uma base razoável para a limitação da autonomia pessoal. É amplamente reconhecido, nos dias de hoje, que o uso da formulação de Mill sobre o princípio do dano como a única justificativa para a interferência estatal na liberdade do indivíduo “pode ser excessivamente simplista” e que “uma variedade de critérios” vai determinar quando a liberdade pode ser restringida.

O Estado guarda importante papel, inclusive quanto à interpretação dos valores da Sociedade, escolhendo aqueles que são mais genuinamente compartilhados (segundo Barroso evitando, sempre que possível, escolher lados em disputas moralmente divisivas, impedindo que um grupo imponha suas concepções morais sobre outro grupo, em afronta ao princípio de que todos os indivíduos são livres e iguais).

Tal interpretação por certo não atinge questões políticas controversas. Estas deverão ser definidas pela maioria – proteção ambiental, desenvolvimento econômico, energia nuclear e ações afirmativas.

Para o instituto da delação premiada, pouco importa tenha ou não havido cerceamento do direito de ir e vir. É claro, e não podemos nos furtar ao reconhecimento, que o fato do indivíduo se encontrar preso facilita a delação. Por outro lado, a prisão cautelar, desde que preenchidos todos os requisitos constitucionalmente e legalmente exigidos, é medida salutar imposta pelo Estado, justamente para segregar do meio social indivíduos que não se amoldam às regras de convivência impostas pelo próprio Estado.

Uma vez legalmente preso o cidadão, o Estado está amplamente legitimado ao oferecimento dos benefícios da delação premiada ao delator, e seus consequentes benefícios à própria Sociedade, não se podendo cogitar acerca de eventual “agir antiético” por parte do próprio Estado.

Portanto, reafirma-se, a posição do juiz no processo penal brasileiro não deve, e não pode ser inerte, como se mero espectador fosse. A posição adotada de cautela na determinação de provas, com fundamento na política jurídica, atende satisfatoriamente aos fins do processo penal moderno.

Quando o juiz assume as funções de político jurídico, observando que os princípios têm reconhecido seu caráter normativo e frequentemente ganham assento no texto das constituições e dos tratados de Direito Internacionais e Comunitário, com a vinculação da conduta humana e os julgamentos judiciais, deixa de ser mero espectador para assumir papel relevante no seio da Sociedade. Passa a fazer parte do centro da formação normativa. Tal nos remete ao objeto da Política Jurídica – o direito que deve ser e como deva ser.

Como político jurídico, necessita o juiz de coragem para enfrentar um Judiciário que nem sempre está aberto para legislar *praeter legem*³, fundamentando-se nos princípios e novos paradigmas que regem a Sociedade. Como bem salientado por Sérgio Antônio Schmitz, observa-se que nem todos os juízes acordaram para o fato de que decidir fundamentado em princípios não põe em risco a segurança jurídica e a ordem social e, que entendem como François Gény que as fontes do Direito teriam de ser buscadas na Sociedade, sendo estas as autênticas fontes primárias de Direito e a lei e a jurisprudência, fontes formais e secundárias.

Assim, um sistema de justiça penal eficiente, capaz de combater o crime dentro do quadro do Estado de direito e do devido processo legal, é um instrumento indispensável à proteção dos direitos humanos, tanto dos acusados quanto das vítimas.

Estuda-se, hodiernamente, a sustentabilidade jurídica-processual, que seria o uso formalmente e materialmente consciente das prerrogativas dos direitos fundamentais e humanos na relação coletiva e não meramente individual. Tal forma de sustentabilidade, no âmbito processual penal e, por con-

3 *Praeter legem*. Além da lei. O que não está previsto em lei. (VALLE, Gabriel. Dicionário latim-português. São Paulo: IOB-Thomson, 2004. p. 581).

seguinte, na coleta de provas, tem como finalidade a utilização sustentável dos mecanismos judiciais com implícito respeito às normas constitucionais vigentes.

Mas é no conceito de “Justiça humanitária de solidariedade”, desenvolvido por Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar, na obra *Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade*, que buscamos a vinculação entre sustentabilidade e processo penal.

A fraternidade (ou solidariedade) significa afetivamente o estágio superior que toda a humanidade almeja conseguir, com a convergência de outros dois princípios: o da igualdade e liberdade. Para os autores, o “momento de integração dos três valores poderá ocorrer com o reconhecimento da possibilidade de convivência harmônica entre a liberdade como paradigma moderno e a sustentabilidade como paradigma pós-moderno do direito.” (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 65).

A ideia de solidariedade coletiva abordada pelos autores, no âmbito ambiental, pode ser transmutada para o processo penal e, por consequência, para o instituto da delação premiada. Quando os autores discutem a possibilidade de que a solidariedade social possa ser institucionalizada, alinham três categorias a saber: Solidariedade Prestacional, Solidariedade Reparadora e Solidariedade Compensadora.

Interessa-nos a terceira categoria alinhavada, qual seja a Solidariedade Compensadora, assim categorizada pelos Autores:

A solidariedade compensadora não pretende colocar os cidadãos diante de condições igualitárias de acesso a determinados serviços e prestações, nem tão pouco paliar os efeitos de um determinado acontecimento lesivo. Seu objeto é o de compensar as desvantagens comparativas que nosso complexo sistema social e econômico produz a determinados grupos que, por razões de diversas ordens e etiologia, ficam ou podem ficar marginalizados do processo de desenvolvimento. (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 68).

A delação premiada veio exatamente compensar a desvantagem que a Sociedade tem em face (detrimento) de grupos organizados, verdadeiras quadrilhas, que assaltam os cofres públicos. Sabe-se que grupos criminosos trabalham à margem da lei, infiltrando-se em órgãos do Estado, como foi o caso da Petrobrás (dentre tantos outros). Uma vez fixados seus tentáculos, passam a dilapidar, silenciosamente e durante décadas, os cofres das instituições que deveriam proteger e zelar, ocasionando irreparável prejuízo a toda coletividade, já que os desvios, muitas vezes na cifra de bilhões, impedem o desenvolvimento e a manutenção de serviços básicos, como a Saúde, ensino e a necessária proteção ao meio ambiente.

Muito mais do que apostar-se em uma justiça cumulativa ou distributiva, as atenções voltam-se para uma justiça social baseada na igualdade e na solidariedade entre todos os seres humanos.

Por isso, e desde este ponto de vista, asseveram os autores, “é necessário começar a reivindicar a legitimidade dos sistemas democráticos e ter a coragem de afirmar que nenhum deles é legítimo a menos que seja capaz de considerar os interesses de todos, difusa e coletivamente”. (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 67).

E o interesse, aqui protegido, é o da sociedade, externado por institutos como a delação espontânea que, como instrumento de prova, possibilita não apenas a indicação quanto a autoria dos fatos criminosos, mas igualmente e não menos importante, a recuperação de valores extraviados ou o confisco de bens auferidos pela prática delituosa, para que sejam convertidos em prol da própria Sociedade.

Para isso, e em função desse déficit constatado, é necessário dar um passo adiante, esse passo é o reconhecimento da necessidade de um novo paradigma para a justiça e o direito.

Considerações Finais

A par de inúmeras críticas quanto ao instituto da delação premiada, como por exemplo sua provável inconstitucionalidade “por ter sido alicerçado sobre bases contrárias, sobretudo, ao arcabouço principiológico constitucional, consubstanciado na traição entre homens, gesto rechaçado pela humanidade”, efetivamente não ganha corpo e passa ao largo do presente estudo, a uma porque não se pode traduzir mandamentos de índole humanista com o instituto da delação premiada e, a duas, porque não observamos o fomento à traição e ao egoísmo.

Possibilita, ao contrário, que o Estado possa punir com severidade autores dos chamados “crimes de colarinho branco”, além de estancar a corrupção endêmica que assola o Brasil e o mundo, devolvendo aos cofres públicos ao menos parte do que foi ilegalmente retirado por ações de criminosos, estes sim, destituídos de qualquer sentimento ético.

Quando às infrações penais assumem caráter transnacional, ou seja, o fato penalmente punível é praticado no Brasil e se irradia além-fronteiras, ou vice-versa, englobando dois ou mais países, surge a necessidade de ampla cooperação internacional (controles fronteiriços e alfandegários), o que futuramente poderá ocorrer entre os países que compõem o Mercosul.

Repetindo o que afirmamos acima, as atividades ilegais de grupos organizados visam, desta forma, o tráfico de drogas e armas de fogo, tráfico de seres humanos, lavagem de dinheiro, tráfico de animais e de bens culturais. Não se ouvida, igualmente, que as organizações criminosas e o crime transnacional constituem também uma importante fonte para a lavagem dos produtos do crime.

A delação premiada, no contexto, é importante mecanismo posto à disposição do Estado e em prol da Sociedade para o controle do crime organizado transnacional.

Referências

ARENHART, Sérgio. A Verdade e a Prova. **CENAJUS**. Disponível em: <<http://www.cenajus.org.br/moodle/mod/forum/discuss.php?d=224>>.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. 3.reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BETTO, Frei. Ética, Mera Questão de Estética? **ADITAL – Notícias da América latina e Caribe**, 2006. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=23484>>.

BRASIL. Código Penal (texto compilado). **Presidência da República: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>.

BRASIL. Decreto 5.015, de 2004. **Presidência da República: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>.

BRASIL. Decreto Legislativo 231, de 2003. **Câmara dos Deputados**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-231-29-maio-2003-496863-norma-pl.html>>.

BRASIL. Lei 7.492 de 1986. **Presidência da República: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm>.

BRASIL. Lei 8.072, de 1990. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm>.

BRASIL. Lei 8.137, de 1990. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm>.

BRASIL. Lei 9.269, de 1996. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9.269.htm>.

BRASIL. Lei 9.807, de 1996. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm>.

BRASIL. Lei 9.613, de 1998. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>.

BRASIL. Lei 9.807, de 1999. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm>.

BRASIL. Lei 11.343, de 2006. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>.

BRASIL. Lei 12.964, de 2012. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm>.

BRASIL. Lei 12.850 de 2013. **Presidência da República**: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 90.688-5 do Paraná. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo503.htm>>.

CRUZ, Paulo Márcio e BODNAR, Zenildo. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. [Recurso eletrônico]. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2012. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, G. R. **Os novos cenários transnacionais e a democracia assimétrica** – Porto Alegre – RECHTD – UNISINOS. RECHTD. Revista de estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 2, 2010.

DOTTI, René Ariel, SCANDELARI, Gustavo Britta. Ausência do tipo penal de organização criminosa na legislação brasileira. **MIGALHAS**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16-MI137199,21048-Ausencia+do+tipo+penal+de+organizacao+criminosa+na+legislacao>>.

FRANCO, Alberto Silva. **Código Penal e sua Interpretação Jurisprudencial**, 6. ed. v. 1, t. II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GOMES, Luiz Flávio e VERVINI, Raúl. **Crime organizado – Enfoques criminológico, jurídico [Lei 9.034] e político-criminal**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GOMES, Luiz Flávio. Definição de crime organizado e a Convenção de Palermo. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>.

GRECO FILHO, Vicente. **Tutela Constitucional das Liberdades**. São Paulo: Saraiva, 1991.

FERREIRA DE MELO, Júlio César. **A Prova no Processo Penal Frente a Estratégias da Política Jurídica Segundo Osvaldo Melo**. Florianópolis; Conceito Editorial, 2014, 116p.

FERREIRA DE MELO, Osvaldo. Jus strictum x jus aequum: um dilema a ser resolvido. **Novos Estudos Jurídicos**. Ano V. n. 9. setembro 1999.

MIGUEL, Alexandre e PEQUENO, Sandra Maria Nascimento de Souza. COMENTÁRIOS À LEI DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS TESTEMUNHAIS E RÉUS COLABORADORES. Revista dos Tribunais n. 773. Março de 2000.

MORAES, Ridendo Castigat. DICIONÁRIO FILOSÓFICO. Voltaire. eBookLibris. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/filosofico.html>>.

MOSSIN, Heráclito Antônio. MOSSIN, Júlio César. **Delação Premiada – Aspectos Jurídicos**. Leme: Editora Mizuno, 2016.

PASTRE, Diogo Willian Likes. O Instituto da Delação Premiada no Direito Processual Penal Brasileiro. **Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal**, São Paulo, v. 9, n. 53, dez. 2008.

PEREIRA, Frederico Valdez. **Delação Premiada – Legitimidade e Procedimento**. 2 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

SÃO PEDRO, Bruno Lessa Pedreira. A Inconstitucionalidade da Delação Premiada. Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11731>.

SCHMITZ, Sérgio Antônio. *Uma Visão sobre o Papel do Político Jurídico como Operador do Direito: Transformador das Utopias*. **Universo Jurídico**, Juiz de Fora, ano XI, 05 de fev. de 2010. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/6716/Uma_Visao_sobre_o_Papel_do_Politico_Juridico_como_Operador_do_Direito_Transformador_das_Utopias>.

UNODC – Office on Drugs and Crime. Disponível em: <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>>.

VALLE, Gabriel. **Dicionário latim-português**. São Paulo: IOB-Thomson, 2004.

ZILLI, Marcos Alexandre Coelho. **A Iniciativa Instrutória do Juiz no Processo Penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003.

TERRORISMO - A EVOLUÇÃO E AS AÇÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA

José Carlos Noronha de Oliveira

Resumo: Tratar sobre as possibilidades de ações terroristas em solo brasileiro revela os aspectos de preparação não só da expressão militar de Defesa do poder nacional como da participação fundamental da sociedade civil para o envolvimento na prevenção e combate, por intermédio das suas escolas, dos meios de comunicação, da facilitação da atividade de Inteligência e, principalmente, integração ao esforço de suas Forças da Ordem, que são os diversos órgãos de Segurança Pública, na prevenção aos ataques terroristas assim como, nas operações pós-ações, se estas, lamentavelmente, vierem a acontecer.

Introdução

Mais um, dentre outros vetores que contribuem para a insegurança das sociedades civis, o Terrorismo vem juntar-se às preocupações dos planejadores estratégicos da Segurança Pública brasileira.

Recentemente, antes do início dos jogos olímpicos na cidade do Rio de Janeiro, a mídia, nas suas diversas formas, veiculou notícias que indicavam a presença de mais de uma dezena de jovens, nossos compatriotas, envolvidos e ainda em fase inicial de comprometimento com uma organização terrorista internacional.

O ineditismo do fato, se, de um ponto de vista, nos inseriu no universo dos que temem sofrer algum tipo de ataque terrorista, por outro, mostrou a eficiência e a eficácia dos sistemas de Defesa e de Segurança Pública brasileiras e a interoperabilidade com as agências de Inteligência estrangeiras, especialmente durante o grande evento que os Jogos Olímpicos representaram para o Brasil e para o mundo.

A constatação de não termos histórico de ataques perpetrados por organizações terroristas estrangeiras pode ser justificada pelos fatos de integrarmos um povo que reúne inúmeros atributos traduzidos em ampla amistosidade com todos os que nos visitam e, da mesma forma, com os que escolheram o Brasil para viver, aceitando pacificamente os nossos códigos de convivência. Também não projetamos para além de nossas fronteiras nenhum envolvimento militar em operações contra ações terroristas internacionais.

A nação brasileira é pacífica, ainda que ainda carente de políticas que conduzam a todos indistintamente a melhores condições de vida.

Nossa bandeira, quando hasteada em operações militares no exterior, representa a pacificação, a busca da paz.

Ainda assim, a nação brasileira deve, por intermédio de seus órgãos constituídos de Defesa e de Segurança Pública, estar preparada para evitar e combater esse tipo de violência.

Evolução dos conflitos

Para condução dos conflitos armados convencionais, as nações beligerantes ativam as suas estruturas militares de guerra em preparação para as ações de combate. Basicamente, nos Teatros de Operações, as forças oponentes conduzem as operações ofensivas e defensivas com elementos de combate, apoio ao combate e de logística. Utilizam armamentos portáteis ou de uso coletivo, esses, sem o poder de extermínio letal de massa nos diversos tipos de campos de batalha, e seguem as normas da convenção de Genebra (1918-49).

Atualmente a guerra convencional, como se pode ver nos arquivos notadamente da 2ª Guerra Mundial (1938 a 1945), pode ainda acontecer em países que detêm arsenal e meios ainda disponíveis.

Os conflitos se escalonam como de baixa, média e grande intensidade. Nos de baixa intensidade, normalmente, podem encaminhar suas ações para a forma convencional de guerra, evidenciando-se os grupos de civis armados, desordem pública, guerrilha, terrorismo.

Nesse nível de conflito, as forças de Segurança Pública têm valor destacado na prevenção e na manutenção da lei e da ordem.

Por outro lado, os conflitos de média e de grande intensidade contam fundamentalmente com o emprego das forças de Defesa sob comando, controle e coordenação do poder central dos governos envolvidos desde que esses ainda detenham a autonomia para a condução das ações de guerra.

Com o passar dos tempos, os conflitos tiveram grande evolução e transformação nas suas doutrinas, mercê das inovações das tecnologias empregadas e da influência da opinião pública decorrente da ação da mídia, principalmente.

Assim, o combate aberto, convencional, cede lugar ao emprego de alta tecnologia espacial, terrestre, naval, da força da opinião pública, da propaganda, da atividade de Inteligência. Enfim, a sofisticação aliada à velocidade, ao poder persuasivo, destrutivo físico e, notadamente, moral.

Os objetivos, esses continuam historicamente os mesmos: políticos, econômicos, sociais, culturais, religiosos e o domínio geopolítico.

Resta, então, aos que não são aliados dos possuidores das poderosas forças bélicas, aliar-se a esses ou reagirem atendendo às suas determinações geopolíticas e geoestratégicas via os seus meios de combate disponíveis, de forma assimétrica.

Terrorismo

Mate um: amedronte mil. (SUN TZU. A Arte da Guerra, 500 aC)

Definições e a ação da mídia

O terrorismo se inclui no cenário dos conflitos como uma forma de guerra assimétrica, um confronto de baixa intensidade, de longa duração e considerável desgaste social, com objetivo de quebrar a força moral de um povo.

O Reino Unido define o terrorismo como “O uso de ameaça, com o propósito de avançar numa causa política, religiosa ou ideológica de ação que envolve a violência séria contra qualquer pessoa ou propriedade.” (apud WHITTAKER, 2005).

A Federal Bureau Investigation (FBI) a descreve como “A utilização ilegal de força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, a população civil, ou qualquer segmento da mesma para promover objetivos políticos ou sociais.” (Disponível em: <http://resistir.info/eua/shahid_alam>.)

Nessas e outras muitas definições sobre o Terrorismo disponíveis na literatura especializada e nos sites direcionados ao assunto, encontram-se citações de ação violenta, ameaça de violência, intimidação, premeditação, causas políticas, ideológicas, propaganda armada. Observe-se em especial a referência de ação contra não combatentes, inocentes civis ou militares não envolvidos.

A ação terrorista (o terrorista, o grupo, a logística e o contágio emocional)

O terrorismo figura desde a Antiguidade na história das guerras. Em tempos mais recentes, notadamente desde 1949¹, tornou-se mais presente nos noticiários, e assim, até os dias atuais.

As ações inadmissíveis, inesperadas, covardes e cruéis empreendidas pelo ato terrorista e as suas consequências foram amplamente divulgadas pela mídia internacional.

Alguns, motivados pela luta ideológica remanescente da chamada “guerra fria” ou separatistas. Esses atuaram com maior intensidade na Europa nos anos 70, particularmente. Outros, criados e ainda ativos, tendo como base o conceito interpretado da Jihad – originalmente indicadora de uma luta pela paz. O entendimento das formas de empreender essa luta transformou-os em grupos terroristas.

Alguns tornaram-se emblemáticos nesse período:

- **Frente Popular para a Libertação da Palestina** – que conduziu o sequestro de avião comercial israelense e refugiou-se em Entebe-Uganda, na África.
- **Setembro Negro** – responsável pelo chamado “Massacre de Munique”, grupo terrorista palestino que atuou nas Olimpíadas de Munique em 1972 e objetivou atletas israelenses.

Mais recentemente, outros grupos se formaram. Uns iniciaram suas formações, outros se fundiram entre si e resultaram em grupos mais fortes². Detalhadamente:

- **Hezbollah** – formado por clérigos muçulmanos, surgido em 1982;
- **Boko Haram** – possui laços estreitos com a Al-Qaeda. Trata-se do pior grupo terrorista da África.
- **Taliban** – os Estados Unidos ajudaram a formar o grupo que atuou na contraofensiva durante a ocupação do Afeganistão pelo poder soviético.
- **Al-Qaeda** – grupo formado em 1989, com ajuda financeira para compra de armas e treinamento pelos Estados Unidos, com objetivos de combater o poder soviético na região. Osama Bin Laden era o seu chefe. Em decorrência da Guerra do Golfo nos anos 90 e a crescente presença militar e cultural dos Estados Unidos, Osama decidiu romper a aliança com os EUA. Aliou-se ao Taliban para efeito de treinamentos e arregimentação. Em 2001, perpetrou o maior ato terrorista em solo americano do norte, destruindo as torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque;
- **ISIS ou Estado Islâmico** – com a queda do regime político/ditatorial do Iraque conduzido por Saddam Hussein nos primeiros anos deste século, o mundo árabe perdeu sua incontestável liderança e o equilíbrio de forças na região. A derrota das forças armadas iraquianas dissolveu o seu exército e deixou estrategistas e material bélico disponíveis. A crescente revolta contra a presença da cultura do “invasor”, principalmente no que se refere a sua religião e costumes sociais, a disponibilidade de cérebros militares e de material bélico e, ainda, de fartas fontes de recursos financeiros gerou um dos piores grupos terroristas da atualidade, o autointitulado “Estado Islâmico” que incorpora e, mesmo, confunde-se com a Al-Qaeda.

O ISIS ou Estado Islâmico tem base filosófica nas Leis Islâmicas (Sharia). “O problema com o islão pode ser compreendido muito facilmente, se consideramos o islão como aquilo que ele realmente é: um sistema político poderoso, que controla todos os aspectos da vida de muçulmanos, regulando também

1 Ataque nuclear nas cidades de Hiroshima e Nagasaki no Japão, pelos Estados Unidos da América, como forma de precipitar o final da 2ª Guerra Mundial, interpretado como ação terrorista de Estado.

2 Disponível em: <https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=DgnsV9uiMIGLxgTFp77wAw#q=grupos+terroristas>.

a vida dos não muçulmanos sob o seu domínio. O islão vem acompanhado por um conjunto de leis, a Sharia, que são imutáveis, por terem sido escritas por Alá. Não existe democracia nem a possibilidade de representantes do povo aprovarem leis diferentes ou progressistas, pois nenhuma lei escrita pelo Homem pode contrariar a Sharia.” (Disponível em: <<http://infielatento.blogspot.com.br/2015/11/lei-islamica-sharia-resumo-do-que-nao.html>>).

Segundo Whittaker (2005), os grupos terroristas têm estruturas hierarquicamente organizadas. Dispõem de chefia, núcleos de recrutamento, Inteligência, logística e planejamento de operações.

Suas atividades finalísticas exigem disciplina e fiel observância às normas. Os integrantes lá estão para defenderem as causas que trazem consigo ou são manipulados mentalmente para adotá-las. De qualquer forma, estão dispostos a realizar violências físicas ou operá-las em ambiente psicológico das vítimas.

O recrutamento dá-se entre aqueles detentores de algum desvio de personalidade ou até mesmo psicopatas e mercenários, estes, sem vender o sacrifício da própria vida, diferentemente dos primeiros citados.

Contudo os que são convencidos a integrar os grupos terroristas podem ser cooptados mais facilmente em ambientes onde não há ou pouco se vislumbra melhor qualidade de vida.

Na fase de evolução de emprego que adotam atualmente, os grupos terroristas arregimentam jovens preferencialmente após propaganda veiculada na Internet. Aceitos como aprendizes, são capacitados em campos de treinamento sob a direção de instrutores terroristas, voltam aos seus países de origem e mantêm ligação com a “chefia” do grupo, prontos a agir sob suas ordens.

Denominam-se “lobos solitários”, agrupam-se em “células remotas” e convivem nas comunidades sem que suas aparências físicas os diferencie dos seus compatriotas. Constituem, para os órgãos de Segurança Pública, condutores de maior risco de ataques, pela dificuldade de identificação pelos serviços de Inteligência.

Ressalta-se a importância da integração das agências de Inteligência, a exemplo do resultado obtido, que resultou na prisão dos jovens que se envolviam com o terrorismo internacional e planejavam ataques durante os jogos Olímpicos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

A manutenção de toda a estrutura terrorista demanda o aporte de recursos. Estes são obtidos, em geral, com financiamentos a partir de duas fontes primárias:

- a origem interna, através de fundos gerados pela tributação de moradores, empresas e vias de transporte, provenientes de sequestros e resgates, e sobre lucros do comércio legal e ilegal;
- a origem externa, através da participação de doadores simpáticos à causa, sejam eles possuidores de abastada condição financeira que vivem na região – muitas vezes em países do Golfo Pérsico – ou membros da comunidade de expatriados e até mesmo de países. Estes, ao financiarem o terrorismo, tornam-se “sócios investidores” dos grupos, obtendo a certeza de não serem atacados e, principalmente, de se utilizarem das ações terroristas para projetarem as suas geoestratégias em suas áreas de interesse. Ainda encontram recursos ao se aliarem a Organizações Criminosas transnacionais e à narcoguerrilha.

O sucesso dos atos terroristas se baseia na produção de vítimas e na necessária divulgação da ação de violência. Neste aspecto, o terrorismo necessita da ação da mídia que, ao exercer sua destinação de informar, transmite às multidões o triste espetáculo de destruição e de morte de inocentes e colocando aqueles não vitimados fisicamente como próximos alvos possíveis, o que gera o contágio mental. O medo e o pânico se instalam nas mentes de forma global.

Desta forma, as vítimas buscadas pelo terrorismo são aquelas que sobrevivem e se sentem indefesas ante a vontade do terrorista. O fundamento do terror, portanto, não é morte ou aniquilamento, mas a sensação de vulnerabilidade, impotência e desamparo ante o atentado (SAINT-PIERRE, 2005).

Vítimas do ato terrorista

São três a detalhar, dentro de um ponto de vista:

- **Vítimas Táticas** – a vítima direta, o morto, o mutilado. O que sofre diretamente a violência do atentado. Ele pode ter sido deliberadamente escolhido por alguma característica ou por pertencer a um grupo definido de pessoas, ou, pelo contrário, apenas ser um número estatístico de uma escolha aleatoriamente indiscriminada
- **Vítima Estratégica** – é a vítima visada pelo terrorista. É o sobrevivente próximo do atentado ou o que se imagina na iminência de ser atingido e se torna preso do pânico.
- **Vítima Política** – é aquela a quem se quer atingir. De forma acadêmica, é o Estado que deve garantir a vida dos seus cidadãos, mas que, diante do inusitado, da violência, dos vitimados e da repercussão, pode mostrar-se incompetente.

Terrorismo no Brasil

Desde a formação da nacionalidade brasileira, a hospitalidade e aceitação de culturas estrangeiras são uma realidade na sociedade brasileira.

Some-se a esse aspecto a pouca ou nenhuma importância geoestratégica representada pelo Brasil, que justifique a sugestão, a implantação pela força, da cultura islâmica.

Ainda o povo brasileiro ocupa todo o território com uma só língua e registra sentimento de nacionalidade notável assim como o apego à cultura e a liberdade de ações, pensamentos e escolha de modo de vida. Quanto ao terrorismo internacional, a distância física entre o Brasil e os países irradiadores do terrorismo é muito grande.

Contudo, a doutrina terrorista viaja pela Internet e se apresenta com ofertas de vida melhor, escrita em português, conforme descreve o site (Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/olimpiada-no-rio/2016/08/1798047-estado-islamico-faz-postagem-em-portugues-e-eua-orientam-brasil.shtml>>.)

Assim, pode encontrar acolhimento nos excluídos, psicopatas.

Contudo, e admitindo-se que o chamado “risco zero” inexistente, as cidades de fronteira, as de grande valor estratégico, com vias de acesso terrestres e portos e aeroportos, que sediam centros produtivos industriais e de comércio, abrigam unidades geradoras de energia, recebem grandes eventos nacionais e internacionais, de uma forma mais resumida, aquelas localidades estaduais que possam representar grande valor agregado para um ataque terrorista devem, salvo melhor juízo, atentar para ações de prevenção terrorista e incluí-las em seus planejamentos estratégicos.

Recentemente a Presidência da República regulamentou o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal por intermédio da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a chamada Lei Antiterrorismo. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em: 23 ago. 2016.)

Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro passa a contar com esse dispositivo que tem por finalidade, conforme seu preâmbulo, “disciplinar o terrorismo, tratar de disposições investigatórias e processuais e reformular o conceito de organização terrorista...”

As disposições da referida Lei Antiterrorista deixam, para os juristas e o Legislativo, motivos para ajustes, considerações e reformulações.

Como a mais indicada forma de prevenção, a atividade de Inteligência deve ser priorizada para oferecer condições de sucesso na atuação antiterrorista, e esse trabalho árduo deve ser, em princípio, desempenhado pelas forças de Segurança Pública, contando com a interoperabilidade com as demais agências congêneres.

“NENHUMA RESPOSTA AO TERRORISMO SERÁ ABSOLUTAMENTE LIMPA OU PURA EM SUA MORALIDADE, DE MODO QUE TEREMOS QUE FAZER O MELHOR QUE PUDERMOS COM A INTELIGÊNCIA QUE ESTIVER DISPONÍVEL.”

ALMIRANTE JADES WATKINS, EUA, NOV. 84

Ações preventivas (antiterroristas) das forças de segurança pública

As ações preventivas que objetivem a identificação da presença de terroristas ou de simpatizantes desses devem constar dos planejamentos estratégicos de Segurança Pública de todos os níveis decisórios, a partir do nível federal.

A aquisição de conhecimentos específicos por parte dos agentes é maior nos dias atuais devido ao fato de o ensino superior ter adotado, dentre os seus cursos de graduação e pós-graduação direcionados à Gestão de Segurança Pública, os assuntos que tratam sobre o terrorismo, quer de forma presencial ou à distância. Ainda, a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP - MJ), tem incentivado o ensino e a matrícula em vários cursos, para interessados.

Apesar disso, e com base no contido no Art. 144 da Constituição Federal do Brasil, "... **A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem ...**", pode-se concluir que, além do DEVER DO ESTADO, a TODOS cabe a RESPONSABILIDADE da preservação da ordem, o que inclui medidas de prevenção ao terrorismo.

Conscientes da destinação profissional de apoio à sociedade para a qual prestam seus serviços e com base nos conhecimentos adquiridos pela oferta curricular e pela pesquisa, os diplomados pela Universidade passam a ter melhores condições de realizar a Gestão Estratégica em Segurança Pública com planos que incluam a ação antiterrorista, tendo por base o conhecimento adquirido no policiamento urbano de proximidade, conduzido pelos meios ostensivos disponíveis, em informações das Guardas Municipais, nas reuniões das entidades representativas dos bairros, Associações de Moradores, nos Conselhos de Segurança Comunitários (CONSEG) dentre outras importantes fontes de informações alimentadoras dos serviços de Inteligência.

Cuidado especial deve residir na preservação dos direitos individuais. A veiculação não controlada das medidas de prevenção pode desencadear um estímulo a denúncias aleatórias, com drásticas consequências para o processo preventivo.

Assim, a estratégia antiterrorista deve incluir nos seus planos de prevenção, a ampla utilização da área de Inteligência, recebendo e fornecendo informações, realizando a integração de todos os níveis de Segurança Pública e de Defesa.

Contudo, como o risco zero inexistente, se um ataque terrorista acontecer, os procedimentos a seguir deverão constar no planejamento a ser utilizado pelas forças estaduais (Polícias, Bombeiros, Defesa Civil, Trânsito), juntamente com toda a rede de saúde e apoio estadual e municipal acionados durante as primeiras 24-48 horas. Nesse espaço de tempo, as Forças da Defesa (Forças Armadas), Polícias Federais e todo o conjunto de apoio logístico, de evacuação e de Inteligência, terão chegado para somar esforços.

Essa dinâmica também pode ocorrer quando acontecerem tragédias de origem natural ou não, de grandes proporções. Daí a necessidade de estabelecer constantes contatos e colaboração entre as forças disponíveis.

Envidar esforços para:

- Identificar o local do atentado.
- Identificar a origem e características do atentado. Começa a coleta de dados para a Inteligência.

- Realizar a identificação, evacuação de hospitalização e assistência saúde às vítimas. Acionar todos os meios disponíveis de imediato.
- Fazer o isolamento de área. Em ligação com o setor de trânsito, principalmente.
- Controlar o pânico. Utilizar o policiamento e as Guardas Municipais (se tiver), juntamente com a mídia. Nesse particular, e logo após ao ataque, a mídia pode desempenhar apoio fundamental acalmando a população e evitando a espetaculosidade do ocorrido.
- Acionar os prestadores de fornecimento de água, energia elétrica e de comunicações para garantir a manutenção desses serviços.
- Controlar e orientar os deslocamentos internos da população.
- Orientar a instalação dos meios de Defesa.
- Ficar em condições de integrar o Centro de Enfrentamento e Controle de Crise ou instituição semelhante e colaborar com as Forças de Defesa.
- Empreender ações reativas (contraterroristas) pelas Forças de Defesa.

As fases seguintes, de Combate e Perseguição, são ações típicas da área de Defesa, a partir da criação de um Teatro de Operações com apoio de meios de transporte e de combates Aéreos e Navais, se for o caso.

Considerações Finais

A Arte da Guerra evoluiu no decorrer dos séculos. Os conflitos francos e abertos deram vez a estratégias de combate que incluíram meios de comunicações sofisticados, armas de grande poder de eliminação em massa, participação da opinião pública, dentre outros meios.

As defesas dos países sem aparato bélico, incapazes de oferecer resistência armada, sem ter ou possuir pequeno poder de persuasão, tiveram que manter boas relações diplomáticas com os mais poderosos ou estar como vulneráveis de possíveis intervenções desses, em seus territórios.

Planos estratégicos de resistência potencial surgiram assim como a forma de conflito de baixa intensidade, poderoso quanto à motivação da opinião pública, de grande desgaste social, de demorado impacto moral nas nações atingidas.

A ação terrorista, conduzida de forma covarde, intensa, inesperada e cruel, produz vítimas imediatas, as táticas. A mídia, ao divulgar o espetacular ocorrido, contagia a todos que podem ser também atingidos por outro ataque inesperado. São as vítimas estratégicas. A fibra moral da nação alvo fica assim enfraquecida.

A vítima política, aquela representada pelo governo, que é responsável pela segurança da população que governa, é inesperadamente atingida.

O terrorista, arrematado dentre aqueles com desvios emocionais ou em áreas carentes, excluídas da assistência governamental, é condicionado a integrar os diversos grupos terroristas ou atuar como independente, como um chamado “lobo solitário”.

O Brasil, por suas características geográficas e psicossociais, coloca-se como alvo pouco provável do terrorismo internacional. Contudo há de se considerar a frágil opção do “risco zero” principalmente em áreas de maior valor agregado ou em grandes eventos e que possam, pelo espetáculo do ato e ação da mídia, surtir o efeito desejado internamente ou perante a comunidade internacional.

A Universidade tem acolhido nos seus cursos específicos, assuntos relacionados com o terrorismo e o conhecimento imprescindível da Atividade de Inteligência.

Ressalta a importância da atividade de Inteligência com a integração das diversas agências em níveis de atuação, de forma a criar condições de interoperabilidade entre elas e a constante reunião com todos os setores da Segurança Pública, incluindo a participação das empresas de segurança e de vigilância particulares.

Do exposto neste artigo, os planejamentos estratégicos das áreas de Segurança Pública devem, para enfrentar a ameaça terrorista, incluir nos seus objetivos, constante análise dos riscos existentes, adoção de medidas preventivas de segurança, integração das agências de Inteligência, busca de parcerias no meio das populações; realizar constantes atualizações em programas de treinamento do pessoal; e, estar em constante alerta.

Referências

ANNAN, Kofi. **Uma estratégia mundial de combate ao terrorismo**. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/opiniao/5918>>. Acesso em: 17 maio 2013.

BOLSHOV, Leonid; ARUTYUNYAN, Rafael; PAVLOVSKY, Oleg. Radiological terrorism. In: WORKSHOP ON TERRORISM IN A HIGH-TECH SOCIETY AND MODERN METHODS FOR PREVENTION AND RESPONSE, 2001, Moscow, Russia. High-impact terrorism: proceedings of a Russian-American workshop.

Washington, D.C.: National Academy Press, 2002. p.135-148. CORDESMAN, Anthony H. (Org.). Terrorism, asymmetric warfare, and weapons of mass destruction. Westport, C.T.: Praeger Publishers, 2002.

ESTADOS UNIDOS. Department Of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism. Country reports on terrorism 2005. Washington, D.C., April 2006. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/65462.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2012.

REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Brasília: Abin, v. 3, n. 4, set. 2007.

HOWITT, Arnold M.; PANGI, Robyn L. Countering terrorism: dimensions of preparedness. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.

LIMA, Raymundo de. O suicídio-espetáculo na sociedade do espetáculo. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, nº 44, jan. 2005. Disponível em: Acesso em: 19 dez. 2009.

CRENSHAW, Marta (1995). **Terrorism in Context**.

HOFFMAN, Bruce (1998). **Inside Terrorism**.

WHITTAKER, David (2005). **Terrorismo: Um Retrato**.

LAQUEUR, Walter (1999). **The New Terrorism**.

MARTA Crenshaw (1981). **As causas do terrorismo como produto de forças psicológicas**.

Sites consultados

<<http://www.terrorism.com/terrorism/basics.html>>

<<http://www.state.gov/global/terrorism/index.html>>

<<http://www.google.com.br/terrorismo>>

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>

AERONÁUTICA NO CONTEXTO DE DEFESA NACIONAL

Hélio Luís Camões de Abreu, Esp.

Resumo: Quando falamos em Defesa Nacional, as primeiras instituições que vêm à nossa mente são as Forças Armadas. Particularmente, em se tratando da soberania do espaço aéreo, pensamos na Força Aérea Brasileira, com seus vetores aéreos armados e equipagens treinadas para o combate. Nossa legislação, no entanto, prevê o envolvimento de muitos mais órgãos, instituições e indivíduos direta ou indiretamente ligados à atividade aérea operacional no sistema de defesa do nosso espaço aéreo. O objetivo desse artigo é revelar, por consulta a documentos ostensivos e disponíveis na internet, os elementos componentes do poder aéreo da nação.

Introdução

Pensar em defesa nacional significa pensar em ameaças externas à nação e pode parecer exagero relacionar ameaças a um país como o Brasil, cujo mais recente conflito no qual esteve envolvido foi a II Grande Guerra, como coadjuvante e, antes disso, a Guerra do Paraguai, há mais de 140 anos.

O Brasil enfrenta diversos desafios internos, dentre eles o combate à corrupção, a segurança pública, além das necessidades básicas da população em educação, saúde, trabalho e emprego. Enfim, um contexto que, em princípio, não se mostra compatível com a concentração de esforços em defesa nacional, que, segundo a Política Nacional de Defesa do Brasil (2012), está voltada essencialmente para ameaças externas.

Devemos lembrar, no entanto, que o desenvolvimento de uma nação necessita de respaldo dado por sua capacidade de defesa. A Política Nacional de Defesa (PND) julga que a defesa do País está atrelada ao seu desenvolvimento.

Durante um longo período do final do século passado, o mundo viveu uma bipolarização de ideologias que traçava um quadro bastante previsível em termos de conflitos e interesses políticos. O mundo atual se apresenta bem mais complexo, com ameaças dantes desconsideradas. Menos voltadas a interesses de Estados, as ameaças atualmente se concentram em interesses de grupos ou facções, sejam religiosas, étnicas ou mesmo criminosas com interesses comerciais ilegais, tais como o tráfico de drogas e de armas, além do terrorismo e do crime organizado.

As previsões mais otimistas para o curso das décadas que se seguem são demarcadas por escassez de recursos naturais e energéticos. A preservação do patrimônio nacional torna-se uma grande preocupação para o Estado.

É dever constitucional do Estado prover a segurança e a defesa de seu povo e para tanto existe um planejamento de defesa que inclui todas as esferas de poder nos mais diversos níveis.

Ao contrário do que possa parecer, a Política de Defesa Nacional não é assunto restrito ao Ministério da Defesa e aos militares, mas é de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, visto que trata diretamente de um direito assegurado a cada cidadão pelo Estado. Além do mais, veremos que a participação de uma infinidade de setores aparentemente alheios aos objetivos de defesa é de fundamental importância para que o planejamento estratégico tenha efetividade.

O objetivo deste artigo é apresentar de forma clara e objetiva a estrutura básica do planejamento de defesa nacional do Brasil, pontuando dentro desse contexto o papel da aviação, que, em última análise, garantirá o poder aéreo, essencial para a manutenção do estado de segurança da nação.

O patrimônio a ser defendido

Em que pese a política externa brasileira pautar-se na solução pacífica de conflitos de interesse, no encorajamento da pacificação e das relações amistosas, não se pode negar que um país com o potencial econômico, geopolítico e social como o Brasil não possa sofrer com controvérsias no âmbito de relações internacionais, ao trilhar na busca de seus objetivos. Há que se considerar também as ameaças externas não diretamente relacionadas a interesses de Estados regularmente constituídos, tal como comentado na introdução deste artigo em relação a grupos étnicos, religiosos ou facções.

É interessante ressaltar aspectos característicos do nosso país que o tornam alvo de interesses externos e que também devem ser considerados ao se estruturar o planejamento de sua defesa.

O Livro Branco de Defesa Nacional (2012) mostra em seu primeiro capítulo alguns fatos relevantes em relação ao território nacional. O território brasileiro possui mais de oito milhões de quilômetros quadrados de área terrestre localizados no coração da América do Sul. Sua área marítima de responsabilidade abrange uma superfície correspondente a mais da metade da área terrestre. A fronteira seca do país é uma linha sinuosa de aproximadamente dezesseis mil quilômetros, dos quais mais de doze mil perfazem a fronteira da Amazônia Legal. O litoral brasileiro possui aproximadamente sete mil quilômetros e se volta para o Oceano Atlântico, de onde chegam e por onde saem rotas de navegação essenciais para a economia nacional, além de conter uma imensa biodiversidade e as reservas do pré-sal, de elevada relevância econômica.

O Livro Branco define assim a nossa área marítima:

É composta por águas interiores e pelos espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce, em algum grau, jurisdição sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas (uma milha marítima corresponde a 1,85 km). (Livro Branco de Defesa Nacional, 2012).

Em relação ao território continental, o PDN cita que a grande diversidade em termos de geografia, adensamento populacional e clima confere ao país profundidade geoestratégica tal que torna complexa a tarefa do planejamento geral de defesa.

De fato, temos bem definidas cinco regiões com características próprias: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

A Região Norte é a maior em área, comportando mais da metade do território nacional. Esta região abriga a Amazônia Legal, possui baixíssima densidade populacional e uma enorme linha de fronteira.

A Região Nordeste é a terceira região mais povoada, com sua população concentrada no litoral, onde se localizam as capitais de estados e principais centros urbanos. Uma característica marcante desta região, em termos de defesa, é sua projeção litorânea no oceano Atlântico, voltada para o continente africano e sendo também porta de entrada e saída para rotas da Europa.

A Região Centro-Oeste, tal como a Região Norte, possui baixa densidade demográfica, grande área territorial e aproximadamente dois quilômetros de fronteira com países do centro da América do Sul. Esta região abriga a Capital Federal.

A Região Sudeste tem uma enorme importância estratégica por incluir as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro e ainda por ser a região mais densamente povoada, mais urbanizada e desenvolvida comercial e industrialmente.

A Região Sul é a menor em área territorial, mas possui um padrão de densidade demográfica, urbanização e desenvolvimento no patamar da Região Sudeste. Esta região faz fronteira com os países do cone sul do continente.

Dentro desse contexto, a PND estabelece que o planejamento de defesa deva incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra a maior concentração de poder político e econômico. Ressalta também que deve ser dada prioridade à Amazônia e ao Atlântico Sul.

A Amazônia possui um imenso potencial de riquezas naturais, tanto minerais quanto biológicas e é, por esse motivo, foco de atenções internacionais. A presença do Estado nessa região e a manutenção da vigilância de suas fronteiras com países vizinhos é um grande objetivo, que, ao mesmo tempo, constitui um grande óbice em consequência da baixa densidade demográfica e das grandes distâncias envolvidas. A dificuldade de locomoção terrestre ou fluvial nessa região é evidente.

O Atlântico Sul se destaca nas prioridades de defesa em virtude da extensão da Plataforma Continental conferida pela Convenção das Nações Unidas, que dá os direitos de jurisdição sobre uma área de mais de quatro milhões de quilômetros quadrados, denominada “Amazônia Azul”.

A região do Atlântico Sul sobre a qual o Brasil tem direitos territoriais e outras prerrogativas de exploração e controle corresponde às águas jurisdicionais. Recebeu recentemente a denominação de Amazônia Azul, cuja área é equivalente à da Amazônia Verde Brasileira. (Livro Branco de Defesa Nacional, 2012, p. 17).

Segundo a PND, “nessa imensa área, incluída a camada do pré-sal, estão as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País, além da existência de grande potencial pesqueiro, mineral e de outros recursos naturais.”

Cabe ainda ressaltar que o transporte marítimo, viabilizado pelo acesso à rede portuária distribuída no litoral brasileiro, é responsável por significativa parcela do comércio exterior e parte da tramitação interna de produtos.

Dentro do planejamento de defesa nacional são mencionados diversos outros interesses, riquezas e características do patrimônio nacional a ser defendido, mas nos restringimos ao fator territorial, pois este se insere no paradoxo de, ao mesmo tempo em que confere a elevada importância de ser defendido, gera os principais obstáculos à sua defesa. Essa dificuldade deverá ser superada com o emprego adequado de recursos, dentre os quais se destacará a aviação, por suas características singulares.

A estrutura de defesa

Osítio oficial na internet do Ministério da Defesa (MD) apresenta a missão do órgão como “coordenar o esforço integrado de defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional”.

Para garantir tal atribuição, uma das principais atribuições do MD é o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do país, além da implementação da Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 e atualizada em 2012.

APND é o documento de mais alto nível de ações relacionadas destinadas à defesa nacional coordenadas pelo MD. O documento em questão apresenta não apenas os conceitos de segurança e defesa nacional, como analisa o ambiente de atuação desses conceitos e estabelece objetivos claros para sua atuação.

É interessante destacar os principais conceitos apresentados logo no segundo item da PND relativos não só ao Estado, mas também à Segurança e Defesa.

O Estado tem como pressupostos básicos território, povo, leis e governo próprios e independência nas relações externas. Ele detém o monopólio legítimo dos meios de coerção para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, provendo também a segurança. A defesa externa é a destinação precípua das Forças Armadas. (PND, 2012).

Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais. (PND, 2012).

Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais conta ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (PND, 2012).

A defesa nacional tem como objetivos bem estabelecidos, tanto na PND quanto no Livro Branco de Defesa Nacional:

- 1) garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- 2) defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- 3) contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- 4) contribuir para a estabilidade regional;
- 5) contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- 6) intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- 7) manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- 8) conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
- 9) desenvolver a base industrial de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- 10) estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- 11) desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

“Uma estrutura de defesa adequada garante maior estabilidade para o País e, assim, um ambiente propício para que o Estado brasileiro alcance os objetivos nacionais.” (Livro Branco de Defesa Nacional, 2012).

O ambiente internacional

O final do século passado foi marcado por uma mudança significativa na ordem geopolítica mundial. O fim da bipolaridade estabelecida pela Guerra Fria trouxe um ambiente aparentemente menos agressivo, mas, por outro lado, mais incerto. A PND cita que, nesse ambiente, um conflito clássico entre Estados é menos provável que conflitos de caráter étnico e religioso. De fato, temos observado mais ameaças relacionadas a manifestações de grupos, que vão desde guerras religiosas até ataques terroristas, passando por conflitos internos entre os Estados e facções de crime organizado que buscam a manipulação do povo para o exercício de atividades comerciais ilícitas como corrupção, tráfico de drogas e armas.

Também constituem uma preocupação que surge neste século que se inicia, as disputas por meios naturais e energéticos cada vez mais escassos. De acordo com a PND (2012), “tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito”.

De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional, a soberania de uma nação pressupõe sua capacidade de defesa ante suas potencialidades e aspirações. Apesar das grandes mudanças ocorridas nas últimas décadas, a ordem internacional continua sendo regida pela relação de interesses entre Estados e, nesse contexto, torna-se essencial um planejamento estruturado de defesa por parte de uma nação soberana que possui um valioso patrimônio a assegurar ao seu povo.

Particularmente na América do Sul, o Brasil se apresenta como detentor da maior área territorial e também da economia mais estável e grandiosa. É muito pouco provável a possibilidade de conflitos no âmbito das relações entre o Brasil e os demais países do continente em virtude de diversos fatores, entre eles: o fortalecimento do processo de integração entre as nações sul-americanas e o estreito relacionamento entre os países amazônicos.

Além do bom relacionamento com os países que fazem fronteira terrestre, faz parte da política de defesa nacional a manutenção de um entorno estratégico que se estende além do continente, incluindo os países da África, a Antártica e os países da América Central.

Conforme a PND (2012), “A segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Assim, é desejável que ocorram o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e forte.”

O poder aeroespacial

A realização do ancestral sonho do homem de alçar aos céus como os pássaros trouxe consigo uma amplitude de poder relativa à capacidade de atacar e defender-se. De acordo com o histórico do Poder Aeroespacial descrito na Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1, 2012), os chineses já usavam pipas na antiguidade para transmissão de mensagens entre destacamentos militares. O mesmo documento menciona a evidência mitológica de entidades aladas que se empenhavam em batalhas, denotando a tendência natural humana de usar a capacidade de voar para ampliar o poder bélico no enfrentamento de oponentes.

De acordo com Rosa (2014), o uso de aeronaves nos conflitos introduziu um novo conceito no emprego das forças militares. Esse novo conceito gerou uma revolução nos assuntos militares e deu início à construção da ideia de “poder aéreo”.

Com o desenvolvimento tecnológico da era moderna, diversos outros meios de ocupação do espaço aéreo passaram a fazer parte do teatro de operações antes dominado apenas por aeronaves convencionais. Veículos aéreos não tripulados, mísseis teleguiados e plataformas com comunicação e controle via satélite fizeram com que o termo “Poder Aéreo” fosse paulatinamente substituído por um conceito mais amplo, o “Poder Aeroespacial”. Mesmo não havendo uma linha divisória explícita entre o espaço aéreo e o espaço cósmico, podemos separar o poder aeroespacial em um componente aéreo, que atua no âmbito da atmosfera terrestre, e o componente espacial, que tem lugar no ambiente além da atmosfera.

Com um histórico de menos de vinte anos quando da eclosão da I Guerra e menos de cinquenta anos quando da II Guerra mundial, a aviação mudou radicalmente a forma de empregar as milenares forças terrestres e antigas forças navais. Com a capacidade de atuar sobre a superfície da terra e do mar, em velocidade e alcance jamais imaginados pelos meios tradicionais, as plataformas aéreas causaram uma reestruturação do planejamento de guerra.

Segundo a DCA 1-1 (2012), os pensadores militares introduziram, logo após a I Grande Guerra, o termo “Poder Aeroespacial” como uma nova forma de vencer as guerras, mas a discussão a respeito da aplicação da capacidade desse novo poder se estendeu até a II Guerra.

Diversos pensadores e estrategistas militares se dedicaram ao estudo de teorias do emprego do poder aéreo, visto que o conhecimento da maneira mais eficiente de uso dessa nova frente de combate influenciaria no treinamento militar para as próximas guerras.

Dentre os mais famosos estrategistas do poder aéreo destaca-se Giulio Douhet (1869-1930), oficial de artilharia do exército italiano que, desde cedo, percebeu a influência da tecnologia nos assuntos militares. Segundo Rosa (2014), Douhet iniciou praticamente junto com os primeiros voos de aeronaves a publicação de documentos que anteviam a guerra aérea, antevendo nos primeiros trabalhos o emprego de aeronaves para o reconhecimento de posições inimigas e suporte às forças amigas de superfície. Rosa, com base em outros autores, nos relata que Douhet foi comandante do primeiro bombardeio aéreo da história, na guerra contra os turcos na Líbia em 1911. Seu interesse pela importância do poder aéreo se consolidou daí em diante.

Em 1921, Douhet publica sua principal obra: "Il Dominio Dell'Aria" (O Domínio do Ar), cuja versão expandida surgiu em 1926. Segundo Rosa (2012, apud MELINGER, 1987 e apud CHUN, 2004), a teoria de Douhet pode resumir-se à seguinte assertiva: "Conquistar o comando do ar significa a vitória; ser abatido no ar significa a derrota, e a aceitação dos termos que o inimigo queira impor." O essencial da teoria de Douhet era a necessidade de obtenção do comando do ar e a melhor maneira de se obter o comando não era pela batalha aérea, mas pela destruição da força aérea do inimigo no solo.

Tendo sido pioneiro no estudo do poder aéreo, é natural que sua teoria apresentasse falhas e essas foram encontradas principalmente no exagero quanto aos efeitos dos bombardeios aéreos e na consideração de que os meios de voo inimigos só poderiam ser combatidos por ataques aéreos, ignorando os combates aéreos e a artilharia antiaérea.

Depois de Douhet, diversos outros pensadores, tais como o Marechal Hugh Montagne Trenchard (1873 - 1956), o General de Exército William Mitchell (1879 - 1936) e o industrial Alexander Nicolaievich Prokofieff de Seversky (1894 - 1974) desenvolveram teorias de guerra com o emprego do poder aéreo. Mais recentemente, podemos mencionar o Coronel da Força Aérea dos Estados Unidos John Richard Boyd (1927 - 1997), conhecido pela criação da teoria do ciclo OODA, que detalha o comportamento humano racional nas fases de "observação", "orientação", "decisão" e "ação" e o também Coronel da USAF John A. Warden III (1943 -).

De acordo com a DCA 1-1, "tanto Boyd quanto Warden deixaram contribuição para a teoria do Poder Aeroespacial, identificando a relevância da 'paralisia estratégica' em uma nova sociedade, que passou da era industrial do Século XX para a era da comunicação e da informação do Século XXI".

Os resultados dessa nova visão dos conflitos, no início do século passado, foram tão amplos que fizeram surgir uma nova força armada no âmbito de defesa nacional. Os ingleses criaram a Royal Air Force em 1918 e outros países como Itália, França e União Soviética criaram suas forças aéreas entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

Seguindo a tendência mundial e alavancada pela demanda da Segunda Guerra, veio a criação do Ministério da Aeronáutica no Brasil, em simultaneidade com a criação da Força Aérea Brasileira. Naquele momento histórico, a prioridade estava na unificação dos meios aéreos militares e civis sob um comando único. O novo Ministério legislava sobre todos os assuntos relacionados ao transporte aéreo e ao emprego do avião como arma de guerra. Da fusão da aviação do Exército Brasileiro com a aviação da Marinha do Brasil, surgiu a Força Aérea Brasileira, que estreou no conflito mundial participando das campanhas antissubmarino no Atlântico Sul e na frente italiana do Teatro de Operações Europeu.

Conforme a DCA 1-1, "naquela época, o desenvolvimento alcançado pela aviação nacional, a necessidade de ampliar as suas atividades e de coordená-las, técnica e economicamente, sob orientação única, levaram o Governo brasileiro a criar uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério da Aeronáutica". O novo ministério passou a se responsabilizar pelas instituições, repartições, órgãos, materiais, pessoal e serviços referentes à aviação nacional que estavam subordinados a outros ministérios, como o da Guerra e o da Viação e Obras Públicas. O ministério criado, então, não se concentrava exclusivamente nas atividades militares, mas também na segurança da navegação aérea civil, na infraestrutura aeroportuária e a pesquisa e desenvolvimento do campo aeronáutico e espacial.

Ainda segundo a DCA 1-1, o papel do Ministério da Aeronáutica no campo aeroespacial brasileiro foi fundamental para o desenvolvimento do setor com o fomento da indústria nacional de materiais aeronáuticos e a estruturação de instituições como o então Centro Técnico Aeroespacial (CTA), o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), a Companhia Eletromecânica (CELMA) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

Voltando ao tema do ambiente de atuação do poder aeroespacial, cabe ressaltar que, segundo a DCA 1-1, “uma das referências consideradas no meio científico, mas não adotada por todos os países signatários do ‘Tratado Sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico’, de 1967, [a respeito da divisão entre os ambientes atmosférico e cósmico] estabelece a altitude de 100 – 110 km, conhecida como a Linha de Karman, acima da qual seria considerado o espaço exterior.”

O Brasil, como signatário do supracitado Tratado, segue as determinações de que:

- a) nenhum Estado poderá exercer soberania sobre o espaço cósmico;
- b) os Estados signatários comprometem-se a não colocar em órbita objeto portador de armas nucleares, ou de qualquer outro tipo de armas de destruição em massa;
- c) todos os Estados serão responsáveis, do ponto de vista internacional, pelos danos causados em decorrência do lançamento de um objeto ao espaço cósmico; e
- d) todos os Estados devem conduzir suas atividades levando em conta os interesses correspondentes dos outros Estados.

Componentes do poder aeroespacial brasileiro

Quando se fala em defesa nacional, a tendência natural é de se pensar em forças armadas como componentes únicos e independentes com a responsabilidade de defender a nação. No entanto, o termo “Poder Aeroespacial” é muito mais abrangente que o simples emprego de uma força armada no espaço aéreo.

Vejamos a definição dada no item 4.2.1 da DCA 1-1 Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira de 2012:

O Poder Aeroespacial Brasileiro é a projeção do Poder Nacional resultante da integração dos recursos de que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais.

A partir dessa definição, a DCA 1-1 lista os elementos constitutivos do Poder Aeroespacial Brasileiro:

- a) A Força Aérea Brasileira;
- b) A Aviação Civil;
- c) A Infraestrutura Aeroespacial;
- d) A Indústria Aeroespacial e de Defesa;
- e) O Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial; e
- f) Os Recursos Humanos Especializados em Atividades Relacionadas ao Emprego Aeroespacial.

A Força Aérea Brasileira é o componente militar do Poder Aeroespacial e tem por destinação constitucional a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (Art. 142 da CF, 1988).

O Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) estabelece a missão síntese da Aeronáutica:

Considerando as atribuições legais da Aeronáutica, a definição da missão da Aeronáutica tem foco na sua atribuição principal e razão de ser como Força Armada. A Aeronáutica deverá defender o Brasil, impedindo o uso do espaço aéreo brasileiro para a prática de atos hostis ou contrários aos interesses nacionais. Por isso, a Aeronáutica deverá dispor de capacitação efetiva de vigilância, de controle e defesa do espaço aéreo, com recursos de detecção, interceptação e destruição.

A missão deverá nortear todas as atividades da Aeronáutica e estará sempre orientada pela destinação constitucional das Forças Armadas, por diplomas legais e por diretrizes do Comando Supremo. Desse modo, fica assim definida a missão síntese da Aeronáutica: "Manter a soberania no espaço aéreo nacional com vistas à defesa da Pátria".

A Aviação Civil compõe-se das companhias e empresas de transporte aéreo, regular ou não, e também das empresas de serviços aéreos especializados, bem como de todos os meios da aviação desportiva e privada do País. Em tempos de paz, o relacionamento da Aviação Civil com a Força Aérea Brasileira dá-se quase que exclusivamente por meio da prestação de serviços de controle de tráfego aéreo, navegação e meteorologia, além de outros apoios relativos à regulamentação, homologação e fiscalização, cada vez mais legados à Agência Nacional de Aviação Civil. No entanto, a Aviação Civil comporta um arcabouço de recursos humanos e materiais que podem ser mobilizados em caso de necessidade, para atender a demandas complementares da Aeronáutica em situações de conflito.

A Infraestrutura Aeroespacial é o conjunto de instalações e serviços destinados ao apoio das operações aéreas e espaciais. Os aeródromos civis inseridos no território nacional ampliam a operacionalidade da Força Aérea na medida em que proporcionam apoio para a operação em caso de desdobramento de unidades aéreas de suas sedes, permitindo o emprego nas diversas regiões do País. A implantação, atualização e manutenção dos centros de lançamento de artefatos aeroespaciais e laboratórios necessários ao emprego desses meios é responsabilidade do Comando da Aeronáutica (COMAER), prevista no Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE).

A Indústria Aeroespacial e de Defesa é representada pelo conjunto de empresas que fornecem produtos e serviços aos setores aeronáuticos, espaciais e de defesa. O fomento ao desenvolvimento de empresas nacionais nessa área é um interesse que vai ao encontro do objetivo de reduzir ou, idealmente, eliminar a dependência externa em termos de aquisição de meios tecnológicos de defesa.

O Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial é o conjunto das instituições que trabalham na pesquisa e no desenvolvimento de produtos e serviços para o setor aeronáutico e espacial, além de formar e aperfeiçoar profissionais para o Poder Aeroespacial. É interessante notar a estreita relação entre o Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial, a Indústria Aeroespacial e de Defesa e os Recursos Humanos Especializados em Atividades Relacionadas ao Emprego Aeroespacial, todos componentes do Poder Aeroespacial.

Todos os profissionais, militares e civis que desempenham atividades relacionadas ao Poder Aeroespacial são considerados como Recursos Humanos Especializados em Atividades Relacionadas ao Emprego Aeroespacial, sendo, portanto, parte do Poder Aeroespacial Brasileiro.

A DCA 1-1 destaca que "o preparo dos elementos civis do Poder Aeroespacial Brasileiro [...] será executado à luz da Constituição Brasileira e da legislação sobre Mobilização Nacional". O referido preparo inclui ações que se iniciam na situação de paz e é uma preocupação do Comando da Aeronáutica, que, no PEMAER, descreve um conjunto de carreiras do Quadro de Servidores Civis do Comando da Aeronáutica, composto por:

- a) Tecnologia Militar;
- b) Ciência e Tecnologia;
- c) Magistério Superior;
- d) Ensino Básico Federal do Ministério da Defesa;
- e) Grupo de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo; e
- f) Plano Geral de Cargos do Poder Executivo.

Considerações Finais

Nas últimas décadas o Brasil tem-se destacado no cenário geopolítico internacional devido ao seu expressivo crescimento econômico, decorrente, entre outros, da busca de capacitação de seus profissionais, procurando criar de forma ordenada e crescente sua autonomia nos setores de tecnologia e indústria.

Além da tendência mais atual relacionada à economia, a posição estratégica do País na América do Sul, não apenas por sua grandiosidade territorial mas também por sua posição tanto central quanto litorânea, sempre despertou interesse das potências dominantes no contexto global.

A cada dia que passa, aumentam as preocupações da humanidade em relação aos recursos naturais que estão paulatinamente esvaindo-se em consequência do uso indiscriminado das fontes não renováveis de energia e a exploração criminosa da fauna e flora. Nesse contexto, uma nação com uma vasta biodiversidade, recursos hídricos e minerais abundantes deve preocupar-se em preservar seu patrimônio.

A criação de um ministério civil dedicado à Defesa, que tem como ferramenta as Forças Armadas, além de um conjunto complexo de outros recursos, demonstra a consciência clara de que o assunto não é exclusividade militar, mas uma preocupação que deve ser compartilhada por todo cidadão brasileiro.

Em especial, as pessoas que direta ou indiretamente trabalham na atividade aérea devem deter conhecimento mínimo a respeito do emprego do Poder Aéreo, pois sua relevância no cenário atual de manutenção da soberania é evidente e está intimamente relacionada a qualquer atividade que se faça no País envolvendo o uso eficiente e seguro do espaço aéreo.

Referências

- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília – DF, 1988.
- _____. **Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941**. Cria o Ministério da Aeronáutica. Rio de Janeiro – DF. Poder Executivo, 1941.
- _____. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília – DF. Poder Executivo, 2005.
- _____. **Decreto nº 6.703, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília – DF. Poder Executivo, 2008.
- _____. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 1-1 Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira**. Brasília – DF, 2012.
- _____. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2010 - 2031**. Brasília – DF, 2010.
- _____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília – DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>>. Acesso em: 03 out. 2016.
- _____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília – DF, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Otimizado.pdf>. Acesso em: 03 out. 2016.
- ROSA, Carlos Eduardo Valle. **Poder Aéreo: Guia de Estudos**. Ed. Luzes, Rio de Janeiro – RJ, 2014.

Esta primeira edição do Livro do Núcleo de Estudos Sociedade, Segurança e Cidadania (NESC), traz artigos com temáticas atuais nas diversas áreas das ciências sociais aplicadas, tendo o propósito de contribuir com os processos de formação, intervenção, desenvolvimento e transformação da realidade social, econômica, política, educacional, ambiental e étnico-cultural.

Os professores pesquisadores e convidados apresentam resultados de suas pesquisas numa perspectiva atual, crítica e diferenciada das concepções sobre fenômenos que exigem uma dimensão ampla para sua compreensão, notadamente diante das exigências dos novos tempos.

Os conteúdos tem um caráter transversal, com abordagem de áreas específicas como a dos direitos humanos, a questão da dimensão da violência, sistema de justiça, atividade de inteligência de segurança, gestão do conhecimento e estratégias em segurança pública, emprego de tecnologias, delação premiada, terrorismo, aviação e defesa.

Trata-se de uma contribuição de natureza inter e multidisciplinar, pautada numa perspectiva de solidariedade e cumplicidade na resolução dos problemas, dos individuais e comunitários aos de natureza institucional, necessários à segurança do Estado, da sociedade e sobretudo dos cidadãos.



9 788580 191837 >



UNISUL