

ISSN 0103-8125  
e-ISSN 2527-1318



JANEIRO/JUNHO 2019

Volume: 29

Número: 74

Periodicidade: semestral

Revista da Polícia Militar de Minas Gerais

Academia de Polícia Militar

**Versão eletrônica:**

<http://revista.policiamilitar.mg.gov.br/periodicos/index.php/alferes>

O Alferes	Belo Horizonte	v. 29	n. 74	p. 01-134	Janeiro/Junho 2019
-----------	----------------	-------	-------	-----------	--------------------

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião do Comando da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A reprodução total ou parcial dos artigos poderá ser feita, salvo disposição em contrário, desde que citada a fonte.

Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

Pidese canje.

On demande l'échange.

We ask for exchange.

Si richieri lo scambio.

O Alferes, nº 1

1983-

Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG.

Semestral

Quadrimestral (1983 - 1985) trimestral (1986 - Jun./2000)  
semestral (jul./2000 - )

Publicação interrompida de jan./95 a dez./96, jul./98 a dez./99, jul./01 a jun./02, jan. a dez./03, jul./08 a dez./09, e de jan./12 a dez./15.

ISSN 0103-8125

e-ISSN 2527-1318

1. Polícia Militar - Periódico I. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

CDD 352.205

CDU 351.11 (05)

## **EQUIPE EDITORIAL**

### **Comitê Consultivo**

Cel PM Giovanne Gomes da Silva – **GCG**

Cel PM Márcio Flávio de Moura Linhares – **APM**

### **Editora-Chefe**

Ten-Cel PM Cláudia Herculana Ferreira Glória – **CPP**

### **Editores associados**

Cel PM QOR Amauri Meireles - **CAP**

Cel PM QOR Euro Magalhães - **CAP**

Cel PM QOR Lúcio Emílio do Espírito Santo - **CAP**

Cel PM QOR Álvaro Antônio Nicolau - **CAP**

Cel PM QOR Sérgio Augusto Veloso Brasil - **CAP**

Cel PM QOR Antenor Ferreira de Sousa Filho - **CAP**

Cel PM QOR Jesus Milagres - **CAP**

Ten Cel PM QOR João Bosco de Castro - **CAP**

### **Membros do Conselho Científico**

(Em reformulação)

### **Revisão Gramatical**

1º Ten PM Janete Nunes da Silva - DAOp

2º Ten PM Paulo Silas dos Santos Ferreira - 16 BPM

2º Sgt PM Márcia Daniela Bandeira Silva - CPP

### **Revisão Metodológica**

Cb PM Paulo Tiego Gomes de Oliveira - **CPP**

FC Aryadina Mara Ribeiro - **CPP**

### **Projeto de capa, diagramação e formatação**

Cb Paulo Tiego Gomes de Oliveira – **CPP**

### **Secretária**

2º Ten PM Vânia Cristina G. Silvério – **CPP**

**Administração**

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar

Seção de Pesquisa

Rua Diabase, 320 - Prado

Belo Horizonte - MG

CEP 30.411-060

Tel: (0xx31) 2123-9513

Fax: (0xx31) 2123-9512

e-mail: [revistacpp@pmmg.mg.gov.br](mailto:revistacpp@pmmg.mg.gov.br)

## SUMÁRIO

### **CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934**

Hélio Hiroshi Hamada e  
Francis Albert Cotta..... 10-37

### **O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Marina Aparecida Pimenta da Cruz Correa e  
Iara Carolina..... 38-73

### **O ACESSO AO *WHATSAPP* DO CIDADÃO PELA POLÍCIA**

Leandro de Paula Carlos .....74-88

### **DESAFIOS DA COLETA DE DADOS EM EVIDÊNCIAS DIGITAIS**

Lilian Noronha Nassif .....89-107

### **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

Ricardo Foureaux ..... 108-134

**NORMAS EDITORIAIS..... 134**

## APRESENTAÇÃO

O Comitê Editorial da Revista O Alferes, com a edição do volume 29, número 74 – Janeiro/Junho 2019, por intermédio do Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Polícia Militar de Minas Gerais, oferece à Comunidade Acadêmica os trabalhos de cunho científico voltados para o tema da Segurança Pública.

Além de uma importante contribuição nos campos de conhecimento da Segurança Pública e Defesa Social e o crescimento profissional e intelectual de seus leitores, a Revista O Alferes é catalisadora de importante legado cultural e epistêmico da Polícia Militar de Minas Gerais, permitindo consolidar valioso acervo técnico e científico das gerações de pesquisadores, pensadores e escritores.

Nos últimos anos, a Revista tem passado por um contínuo processo de aperfeiçoamento, a fim de que possa figurar no campo acadêmico como um periódico científico da área Interdisciplinar perante a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação (MEC). Nesse contexto é importante destacar o registro do ISSN eletrônico <e-ISSN 2527-1318> e a indexação em importantes portais como: Google Acadêmico, Public Knowledge Project (PKP), Revistas de Livre Acesso (Livre) e Sumários de Revistas Brasileiras (Sumários.org), CAPES Periódicos e Latindex.

Esta edição contém cinco artigos, reunindo os esforços dos autores em disponibilizar importantes conteúdos para servir de fonte de estudo e desenvolvimento científico no campo da Segurança Pública, a saber:

**1. CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934**, por HÉLIO HIROSHI HAMADA e FRANCIS ALBERT COTTA, que tem por finalidade apresentar um recorte contextualizado da trajetória da educação profissional da Polícia Militar de Minas Gerais pós 1934.

**2. O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por MARINA APARECIDA PIMENTA DA CRUZ CORREA e IARA CAROLINA, que se propõe a promover a análise da atuação do Gestor Social na Política de Prevenção à Criminalidade, a partir da parceria entre a Secretaria de Segurança Pública e OSCIPs.

**3. O ACESSO AO WHATSAPP DO CIDADÃO PELA POLÍCIA**, por LEANDRO DE PAULA CARLOS, que relaciona os principais aspectos legais da intervenção policial no trato das mensagens contidas em celulares e os direitos e garantias individuais.

**4. DESAFIOS DA COLETA DE DADOS EM EVIDÊNCIAS DIGITAIS**, por LILIAN NORONHA NASSIF, que aborda os principais ambientes virtuais e presenciais, técnicas e preocupações com privacidade e integridade nas investigações de crimes.

**5. GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais**, por RICARDO FOUREAUX, que analisa juridicamente as competências das Guardas Municipais na segurança pública, e verificar se este órgão teria a legalidade para atuar como uma força de policiamento ostensivo.

A todos os autores, sem os quais não seria possível esta Edição, nosso respeito e agradecimentos.

**Belo Horizonte-MG, 30 de junho de 2019**

**O Comitê Editorial.**





## **ARTIGOS**

## **CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934**

### **HÉLIO HIROSHI HAMADA**

Doutor em Educação pela UFMG. Tenente-Coronel da PMMG; Subcomandante da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Especialista em Gestão de Segurança Pública pela FJP.

### **FRANCIS ALBERT COTTA**

Doutor em História pela UFMG. Capitão da PMMG.

**Resumo:** O presente artigo tem por finalidade apresentar um recorte contextualizado da trajetória da educação profissional da Polícia Militar de Minas Gerais pós 1934, ano em que se criou o Departamento de Instrução, posteriormente transformado em Academia de Polícia Militar. Extrai-se da discussão que as transformações na educação profissional acompanharam contextos de conjuntura político-sociais e aspectos normativos que direcionaram o desenvolvimento dos cursos executados na Instituição.

**Palavras-chaves:** Educação Profissional, Segurança Pública, Matriz Curricular Nacional, Polícia Militar.

**Abstract:** The purpose of this article is to present a contextualised description of the trajectory of professional education of the Polícia Militar de Minas Gerais

after 1934, the year in which the Departamento de Instrução was created, later transformed into a Academia de Polícia Militar. It is extracted from the discussion that the transformations in the professional education followed contexts of political-social conjuncture and normative aspects that directed the development of the courses executed in the Institution.

**Keywords:** Professional Education, Public Security, National Curriculum Matrix, Military Police.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo as Diretrizes de Educação da Polícia Militar de Minas Gerais, a Educação da Polícia Militar (EPM) é definida como um processo formativo, de essência específica e profissionalizante, desenvolvido por meio do ensino, integrado à pesquisa e à extensão. Esse processo se institucionaliza por meio de cursos, treinamentos e atividades de extensão, tendo por finalidade o desenvolvimento de competências necessárias ao bom desempenho dos cargos existentes na PMMG (MINAS GERAIS, 2018).

A EPM traz consigo uma história carregada de contextos que orientou a formação de policiais militares ao longo do tempo. Dentro da necessidade de adaptação à conjuntura político-social de cada época, sob o respaldo de preceitos legais, a formação de profissionais de segurança pública acompanhou o desenvolvimento da sociedade e a necessidade de reformas do modelo policial (HAMADA, 2013).

## **CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934**

Assim, pretende-se demonstrar importantes contextos que marcaram a educação profissional da Instituição, fazendo-se um paralelo entre a conjuntura e as alterações decorrentes da implantação do Sistema de Ensino da Polícia Militar, cuja regulamentação passou por uma trajetória em que se buscou a necessidade de uma formalização das práticas realizadas na Academia de Polícia Militar, por meio de suporte na legislação de educação profissional.

A Constituição Federal de 1988, que simbolizou a retomada da democracia no país, exerceu uma importante influência para a educação profissional da polícia, na medida em que trouxe em seu teor as diretrizes fundamentadas nos direitos e garantias individuais e coletivas dos cidadãos.

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

Por último, a Matriz Curricular Nacional, resultado de discursos e agendas (nacionais e internacionais) sobre a necessidade da formação e da capacitação de profissionais na área de segurança pública, apresentou recomendações para que os currículos das ações de treinamento contemplassem alguns pontos relevantes. Destacam-se, por exemplo, o reconhecimento das características da sociedade contemporânea e das diversas formas de violência e criminalidade, a compreensão das formas de organização do Estado Moderno e dos papéis das instituições de segurança pública; a atuação a partir de metodologias que orientem o enfoque comunitário e o desenvolvimento de competências e

habilidades que favoreçam o perfil profissional, pautado nos princípios dos Direitos Humanos.

## **2 Do Departamento de Instrução à Academia de Polícia Militar**

O processo pedagógico da Força Pública de Minas Gerais inicia-se em 1912, com as ações desenvolvidas pelo Capitão do Exército Suíço Roberto Drexler, comissionado no posto de Coronel da Força Pública, e tem seu auge com a criação do Departamento de Instrução (DI), no Prado Mineiro, em 1934, onde, em 16 de abril do mesmo ano, iniciou-se o primeiro Curso de Formação de Oficiais (COTTA, 2001, 2005, 2008, 2014, 2019).

De acordo com o seu Regulamento, o Departamento de Instrução destinava-se à formação, especialização e aperfeiçoamento dos quadros da Força Pública. Ele era constituído pelo Comando; Subcomando (Administração, Casa da Ordem, Companhia Escola, Companhia de Alunos, Intendência); Secretaria Técnica (Diretoria Técnica de Instrução Militar e seus instrutores); Instituto Propedêutico (Diretoria Técnica, com seus cursos de Formação de Oficiais, Curso Especial de Oficial “A e B”, Curso de Formação de Sargentos e Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos); Centro de Educação Física (Diretoria Técnica do Curso de Educação Física, Médicos, Curso de Instrutores e Curso de Monitores) e Cursos de Aperfeiçoamento (de professores e de instrutores).

O Departamento de Instrução ministrava o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, o Curso de Formação de Oficiais (CFO) e o Curso Especial. O CFO, com duração de três anos, era dividido em dois períodos: um de adaptação, com duração de um ano; outro denominado Curso Geral, com duração de dois anos. Esse curso tinha a finalidade de proporcionar aos sargentos aprovados em exames de habilitação à promoção ao posto de segundo tenente. O Curso Especial, com duração de um ano,

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

destinava-se aos segundos e primeiros tenentes comissionados, proporcionando-lhes o direito à efetivação no posto e ascensão na carreira até o posto de capitão. Poderiam ainda ser matriculados nesse curso os primeiros sargentos aprovados em exames de habilitação à promoção a segundo tenente.

A malha curricular do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais do DI era composta por: Português, Francês, Direito, História Militar, Administração, Topografia e Instrução Militar. O Curso de Formação de Oficiais era composto, no 1º ano por: Instrução Militar, Educação Física, Português, Francês, Matemática, Instrução Policial, Geografia Geral, Noções de Ciências Físicas e Naturais e Noções de Biologia. No 2º ano: Instrução Militar, Educação Física, Português, Francês, Matemática, Instrução Policial, Noções de Direito, Corografia do Brasil, História da Civilização, Noções de Ciências Físicas e Naturais, Noções de Higiene e Socorros de Urgência. No 3º terceiro e último ano: Instrução Militar, Educação Física, Português, Matemática, Noções de Direito e História do Brasil.

Em 1975, o Departamento de Instrução passou a denominar-se Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Oficiais (EsFAO). Nessa época, criou-se o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), o que implicou na separação física e estrutural da formação de oficiais e praças.

Quatro anos após, a EsFAO e o CFAP foram extintos e criou-se a Academia de Polícia Militar. Nesse novo educandário centralizou-se novamente a formação dos oficiais e praças. O 1º Corpo de Alunos era responsável pela formação dos oficiais e o 2º Corpo de Alunos formava as praças. Essa articulação significou um fortalecimento da estrutura de ensino e canalização de esforços no ensino profissional da Instituição.

### **3 A regulamentação do Sistema de Ensino na Polícia Militar de Minas Gerais**

Por meio da Lei Estadual nº 6.260, de 13 de dezembro de 1973, foi criado o Sistema de Ensino da PMMG, com fundamento no art. 68 da Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixava as Diretrizes e Bases para o ensino em âmbito nacional. A Lei de Diretrizes e Bases estabelecia que o ensino ministrado nas instituições militares seria regulamentado por legislação específica. Assim, fora regulamentado o planejamento, a coordenação, o controle, a execução e a avaliação do Ensino Profissional e do Ensino de 1º e 2º Graus na Corporação.

O propósito de manter um sistema próprio de ensino teve como finalidade proporcionar aos integrantes da Corporação a capacitação para o exercício dos cargos e funções previstos na organização policial-militar. Dessa forma, o Sistema de Educação criado na Polícia Militar de Minas Gerais tinha a intenção de ser colocado em funcionamento sem dissociar-se da política nacional de educação estabelecida para os demais sistemas de ensino. Ressalta-se que o Sistema de Ensino da PMMG incluía, à época de sua criação, além dos cursos regulares ministrados pelo Departamento de Instrução, Batalhão Escola e Centros de Aperfeiçoamento Profissional, o ensino de 1º e 2º grau nos Colégios Tiradentes, que visava a assegurar assistência educacional permanente aos servidores da corporação, bem como aos seus dependentes e aos dependentes dos civis, segundo o que estabelecem os dispositivos regulamentares.

De acordo com a Lei Estadual nº 6.260/73, o ensino dividia-se em três graus: o básico, destinado à formação de soldados e cabos e instrução da tropa; o intermediário, como os cursos de formação e aperfeiçoamento de sargentos e o superior,

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

destinado à formação e aperfeiçoamento de oficiais. O grau superior ainda se dividia em três ciclos: o primeiro, destinado à formação e especialização para o exercício de cargos e funções privativas de oficial subalterno e intermediário; o segundo, que dava condições ao desempenho de cargos e funções próprias de Oficial Superior; e o terceiro, que preparava o oficial para o exercício de cargos e funções de Coronel da Polícia Militar.

Um importante fato que repercutiu no Sistema de Ensino da PMMG ocorreu em 06 de maio de 1983, quando o Conselho Federal de Educação, por meio do Parecer nº 237, reconheceu o Curso de Formação de Oficiais como equivalente a um curso superior de graduação. O citado parecer teve efeito retroativo para os cursos realizados desde 1970, ano a partir do qual se passou a exigir o 2º grau para ingresso no Curso de Formação de Oficiais. Baseou-se o relator, em farta documentação apresentada pela PMMG sobre o funcionamento do curso, incluindo a legislação estadual, plano de curso, ementas, composição curricular, regime dos docentes, organização escolar e administrativa, fotos de instalações e acervo bibliotecário, que justificam o reconhecimento pelo Conselho Federal de Educação. Com essa mudança na legislação, concebeu-se a equivalência ao nível superior de ensino aos oficiais, os quais, até então, só teriam tal reconhecimento se frequentassem uma graduação diversa de sua formação na Polícia Militar. Dessa forma, aproveitou-se toda a carga-horária e conteúdo adquiridos durante o período de formação e reconhecia-se como uma titulação de curso superior (BRASIL, 1983).

No ano de 2011, houve uma proposição de atualização da Lei Estadual nº 6.260/73, de modo a adequá-la à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que, por sua vez, já havia sido modificada pela Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Desse modo, buscou-se respaldar a educação profissional



realizada pela Corporação e assegurar a continuidade dos trabalhos dos Colégios Tiradentes, cuja primeira unidade data de 1949 . Assim, no ano seguinte, foi promulgada a Lei Estadual 20.010, de 05 de janeiro de 2012, revogando-se a Lei Estadual nº 6.260/73.

Dentre as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 20.010/12, o Sistema de Ensino da PMMG passou a ser composto pela Academia de Polícia Militar e os Colégios Tiradentes. De acordo com a legislação, os cursos ofertados no Sistema de Ensino da PMMG foram categorizados em cursos de educação superior, educação profissional e extensão. Já o ensino fundamental e médio, oferecidos pelos Colégios Tiradentes, foram integrados em caráter complementar ao Sistema de Ensino da PMMG (MINAS GERAIS, 2012).

Destaca-se que, na alteração trazida pela Lei Estadual nº 20.010/12, o legislador descreveu que o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais baseia-se no respeito à vida e à dignidade da pessoa humana, na garantia de direitos e liberdades fundamentais e em preceitos ético-profissionais. Enfatiza, ainda, que os seguintes princípios e diretrizes deverão ser seguidos: integração à educação nacional, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, valorização da cultura institucional, garantia do padrão de qualidade, vinculação da educação com as práticas policial-militares e sociais, valorização da experiência extracurricular, valorização dos profissionais da educação e intercâmbios culturais e profissionais com instituições nacionais e internacionais (MINAS GERAIS, 2012).

Tais diretrizes e princípios inseridos na legislação trouxeram um caráter profissional na área do ensino na Instituição e, ao mesmo tempo, respeito às individualidades e dignidade humana.

#### **4 Novos rumos da educação profissional de segurança pública perante a Constituição Federal de 1988**

Em que pese o termo segurança pública ter sido usado em outras Constituições, a atividade foi formalmente assumida na Constituição de 1988, na qual foram definidos papéis para as instituições, contribuindo também para o avanço na sua construção conceitual. Antes, o foco tinha um viés na manutenção da ordem e da segurança interna nos estados, o que pautava as políticas e influenciava a cultura organizacional para essa lógica.

Nota-se que as grandes reformas na arquitetura funcional da segurança pública dão-se em paralelo com a modernização da legislação, impulsionadas pela promulgação da Constituição Federal em 1988, cujas agendas passam por amplo debate público e político, resultando em mudanças nas várias esferas da administração pública. Segundo Lima *et al* (2016), a Constituição Federal de 1988, considerada o grande marco de mudanças nas relações entre polícia e sociedade, foi resultante das pressões sociais por democracia e novos modelos de política e polícia. Uma observação feita pelos autores, no que diz respeito à própria Constituição Federal, é de que, mesmo com a modernização do modelo de segurança pública, o legislador não conseguiu ir além da gestão da atividade policial e da lógica do direito penal.

De fato, como descrevem (Lima *et al*, 2015), o contexto institucional da democracia, incluindo o campo da segurança pública e justiça criminal no Brasil, coincidiu com o crescimento da violência, que por sua vez possui multivariados componentes e complexas causalidades. Para lidar com esse problema, além dos avanços na gestão policial e na legislação penal, há que se colocar em prática uma agenda de reformas propostas pela Constituição Federal e que produzam efeitos frente à violência urbana, com participação ativa do cidadão na agenda de reformas.

Para além das diretrizes constitucionais, as transformações também receberam influências advindas de experiências de outros países da América Latina.

#### 4.1 Reconstrução democrática e cidadania em dois tempos

No final da década de 1980, o foco da Instituição foi o conceito de “Segurança Pública”. Já em meados de 1990, diante de experiências de países da América Latina, tais como a Colômbia, recepcionadas pela Polícia Mineira, surgiu o conceito de “Segurança Cidadã”. Essa mudança conceitual (de “Segurança Pública” para “Segurança Cidadã”) impactou as formas de pensar, planejar, formar e agir da Polícia Militar de Minas Gerais.

O conceito de segurança pública, na visão da Constituição de 1988, é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Existe para a “preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). A segurança pública estaria voltada para a manifestação da violência no âmbito interno do país. A prevenção e o controle da violência e do crime são vistos como responsabilidades das polícias.

Em meados da década de 1990, por influência dos diálogos estabelecidos com países como a Colômbia (1995), emergiu o conceito de “Segurança Cidadã”. O princípio baseia-se na implementação integrada de políticas setoriais em nível local. O conceito é pautado na natureza multicausal da violência: atuação a partir de políticas públicas que atuem no controle e na prevenção do crime. Nesse cenário, é fundamental a participação das comunidades incentivando o respeito às normas de convivência e a resolução pacífica de conflitos. O foco foi a construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais, a confiança dos cidadãos em tais instituições e, por fim, a facilitação do acesso

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflito (COTTA, 2009).

Nessa visão, a Polícia Militar de Minas Gerais potencializou a filosofia de Direitos Humanos e as ações de Polícia Comunitária, bem como desenvolveu programas com o objetivo de realizar ações de “Polícia de Proximidade Social” (COTTA, 2009).

Dessa forma, a década de 1990 inaugurou um novo ciclo de formação para o policial militar de Minas Gerais . A expectativa era promover a (re)aproximação entre polícia e comunidade (por meio de ações de polícia de proximidade social e mesmo de polícia comunitária). Em 1993, a polícia militar instituiu formalmente, em termos de diretriz, a filosofia de atuação denominada Polícia Comunitária. Em 1994, de acordo com o Relatório de Comando, afirmava o Comandante-Geral da PMMG, Coronel Mário Lúcio Calçado:

Após a realização de pesquisas e contando com a participação ampla de todos níveis da Instituição, surgiu uma nova maneira de fazer polícia, consubstanciada na doutrina do policiamento comunitário, cuja ideia-força pode ser sintetizada no seguinte processo: “Polícia Militar e Comunidade – Solidárias na Segurança”. A implementação do policiamento comunitário resultou numa maior aproximação da Polícia Militar e Comunidade, sendo que os resultados obtidos indicam a eficácia da medida adotada (MINAS GERAIS, 1994, p. 16).

Em 1997, diante de crises institucionais vivenciadas pelas polícias militares, exteriorizadas pelas revoltas que ficaram conhecidas por “greves”, foi criada, pelo governo federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Ela também estava inserida no processo de construção do conceito de “Segurança Cidadã”, por meio de diretrizes que desejavam um novo tipo de

policial. A SENASP também impactou as polícias em termos de formação e educação continuada.

De acordo com Lima *et al* (2016), novos atores surgem em cena. As universidades passam a exercer um protagonismo no debate para a construção de políticas públicas. Segundo os autores, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é um exemplo de junção entre acadêmicos, sociedade civil organizada e policiais, que passam a focar nas reformas do modelo de organização dos sistemas de segurança pública e justiça criminal.

A trajetória do tratamento da segurança pública nos textos constitucionais e sua mudança conceitual e operativa impactou a educação profissional de policiais. Tanto que, nos últimos anos da década de 1990, em Minas Gerais, as transformações começam a surgir na formação e treinamento policial-militar, havendo maior observância aos direitos e garantias individuais como um bem conquistado pela sociedade, os quais devem ser respeitados pelas forças policiais no cumprimento de seu dever de preservação da ordem pública e garantia dos direitos dos cidadãos. Como exemplo, em 1990, o Curso de Formação de Oficiais tornou-se mais extenso, passando de três para quatro anos. A malha curricular estava bem diferente daquele quadro que foi observado na década de 1970, cujo foco era a defesa interna e aspectos ligados à Doutrina de Segurança Nacional. Nota-se na nova matriz o forte conteúdo na área jurídica, além de aspectos técnicos de atuação policial, caracterizando a preocupação em relação à legislação e respeito ao cidadão (COTTA, 2014; HAMADA, 2013; SANTOS, 2000).

Ribeiro *et al* (2001) apontam que houve avanços no modelo de educação profissional na Polícia Militar após a promulgação da Constituição de 1988, que trouxeram uma série de valores e perspectivas em torno da cidadania, forçando a organização a

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

adotar medidas mais adequadas a um novo modelo de trabalho. Como consequência, internamente, os policiais responsáveis pela gestão da educação profissional começaram a estudar como ocorria o processo formativo em estabelecimentos de ensino civil, passando-se a ter uma nova perspectiva, que até então era baseada em modelos militares reproduzidos das Forças Armadas.

O processo educativo foi especialmente importante com a inserção de Cursos de Direitos Humanos. Moreira (2013, p. 125) afirma que os militares multiplicadores dos cursos de Direitos Humanos, uma vez formados, atuaram como professores, “assessores, pesquisadores e comandantes de Unidades Policiais e, assim, aceleraram o processo de mudanças na Instituição”. O Quadro 1 apresenta como a partir de 1998 ocorreu gradualmente o aumento dos cursos de Direitos Humanos, bem como a mudança que ocorreu no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais.

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

Financiador	Curso	1998	1999	2000	2001	2002	Total
FAT	Promotor	-	300	600	698	744	2.342
	Multiplicador	-	-	-	45	31	76
CICV	Promotor	-	-	-	-	-	-
	Multiplicador	20	20	18	06	44	108
PMMG	Promotor	-	-	-	-	1074	1074
	Multiplicador	-	-	34	50	91	175
<b>Total</b>		<b>20</b>	<b>320</b>	<b>652</b>	<b>799</b>	<b>1.984</b>	<b>3.775</b>

**Fonte:** Moreira, 2003. Obs.: FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha. PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais.

Em 1998, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha inaugurou a formação de multiplicadores (professores habilitados a ministrar os cursos de Direitos Humanos aos policiais) e o Fundo de Amparo do Trabalhador somou-se a esse processo. Moreira (2013) esclarece que:

À medida que formavam promotores e multiplicadores, os conteúdos de Direitos Humanos foram inseridos nos currículos dos diversos cursos de formação de praças e oficiais, nos treinamentos, na definição do mapeamento de competências do perfil do profissional de segurança pública que orienta o recrutamento, a seleção e a formação dos oficiais e praças da Corporação (MOREIRA, 2013, p.125)

Em 1999, as mudanças sociais, o fortalecimento da SENASP, o gradual afastamento da Inspetoria Geral das Polícias Militares (órgão do Exército Brasileiro) e a elaboração do conceito de “Segurança Cidadã” impactaram o processo pedagógico na polícia, modificando as malhas curriculares dos treinamentos. Alterações significativas ocorreram nos cursos iniciais de acesso (soldado, sargento e oficiais), nos exames de aptidão profissional e cursos de aperfeiçoamento e especialização (sargentos, tenentes, capitães), nos cursos de especialização em nível estratégico (majores e tenentes-coronéis) e, sobretudo, nos treinamentos policiais básicos bianuais em que participam todos os policiais (SANTOS, 2000; RIBEIRO et al, 2003; MOREIRA, 2003; COTTA, 2014 e 2018).

Em nível nacional, em dezembro de 1999, o Ministério da Justiça apresentou às forças policiais do Brasil a sua proposta de bases curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança do cidadão. Ao tratar da dimensão do conhecimento “querer-fazer” traz como objetivo “desenvolver a postura policial pela consciência de seu papel de cidadão e servidor da cidadania”. (BRASIL, 1999). Em 1999, a Polícia Militar de Minas Gerais reformulou seu curso de soldado, transformando-o em Curso Técnico em Segurança Pública, com duração de 18 meses. Foram inseridas disciplinas que não existiam nos currículos dos cursos anteriores (1974, 1979 e 1990), tais como: Espanhol,

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

Inglês, Ética Policial, Informática, Telecomunicações e Sistema Informatizado de Segurança Pública, Relacionamento Interpessoal, Criminologia, Estatuto da Criança e do Adolescente e Direitos Humanos, Controle de Problemas de Drogas, Psicologia Aplicada, Sociologia Aplicada, Gerenciamento de Crises, Polícia Ostensiva Comunitária (MINAS GERAIS, 1999).

O aumento do tempo de formação do soldado (nomeado como Técnico em Segurança Pública) foi ampliado consideravelmente (2.195 horas-aula), se comparado com a carga-horária dos cursos anteriores: 1.974 (1.036 horas-aula), 1.979 (640 horas-aula) e 1.990 (1.400 horas-aula).

Não mais figuravam no Curso Técnico em Segurança Pública disciplinas voltadas para uma formação eminentemente militar e para a defesa interna, tais como: Ação Educativa e Instrução Contra Guerra Revolucionária; Escoltas e Guarnições; Informações e Contra-Informações; Defesa Interna, Territorial e Distúrbios Civis; Serviço em Campanha; Instrução Militar Básica e Marchas e Acampamentos.

Sobre esse movimento, afirma Santos (2000, p. 113) que “nos últimos 30 anos, o currículo de formação básica da Instituição sofreu várias alterações que reduziram a parte militar de 50% (1974) para 7,5% (1990), indicando sua adaptação às transformações da sociedade”. Segundo o autor, o Curso Técnico em Segurança Pública (CTSP) seria fruto das demandas geradas pelas discussões em torno do aumento dos índices de criminalidade, baixo desempenho de policiais e propostas de reformulação de segurança pública, aproveitando-se da exigência de ensino médio para ingresso na Polícia Militar. Com o CTSP, foi “abandonado o modelo de formação básica do Exército e inseriu-se nas regras regulares da educação profissional de nível técnico do Ministério da Educação” (SANTOS, 2000, p. 114).



De acordo com o Projeto e Planejamento do CTSP, ele buscava desenvolver no aluno as capacidades de:

- a) pensar criticamente, b) tomar decisões,
- c) abstrair, inferir e generalizar, d) usar o raciocínio lógico, e) resolver problemas, f) aprender a aprender, g) identificar problemas de segurança pública, h) obter informações necessárias à análise de todos os aspectos do problema, i) apresentar soluções adequadas aos problemas de segurança pública e, j) interpretar e produzir textos (MINAS GERAIS, 1999, p.6).

Muitas foram as mudanças institucionais na década de 1990, dentre as quais podem-se citar: formas de interação com a comunidade por meio de serviços de policiamento de proximidade social (Policiamento Comunitário), inserção da dimensão deontológica e axiológica dos Direitos Humanos na atuação policial e processo pedagógico com foco na formação policial. Todas elas impactaram a Cultura Institucional e, sobretudo, a Pedagogia Policial-Militar (COTTA, 2018).

### **5 Inserção da Academia de Polícia Militar na Educação Superior**

Em 2001, a Academia de Polícia Militar seria transformada em Instituto de Educação de Segurança Pública (IESP). Faziam parte do IESP o Centro de Pesquisa e Pós-graduação, Centro de Ensino de Graduação, Centro de Ensino Técnico e Centro de Treinamento Policial. Para dar suporte administrativo, foi criado o Centro de Administração de Ensino. As escolas, embora tivessem vínculos entre si e com o Instituto, mantinham-se autônomas, de acordo com a modalidade de ensino ou treinamento realizado (MINAS GERAIS, 2001).

O Centro de Ensino de Graduação tinha como missão o planejamento, execução e avaliação do ensino de nível superior

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

dos futuros oficiais, por meio de cursos de formação. O Centro de Ensino Técnico herdou as funções do CFAP, proporcionando às praças a formação e habilitação profissional para o exercício dos cargos de nível técnico da Corporação, por meio dos cursos de técnico em segurança pública, intensivo, especial e de formação de cabos e sargentos, além da atualização destes. O Centro de Treinamento Policial realizaria o treinamento policial-militar na Corporação e irradiaria doutrina, novas técnicas e táticas policiais, a fim de padronizar a forma de atuação da PMMG, observando os fundamentos dos direitos humanos. Em 2003, o Instituto de Educação de Segurança Pública voltou a denominar-se Academia de Polícia Militar. Todavia, a estrutura do IESP permaneceu. A Academia de Polícia Militar passou a ter a seguinte estruturação: I – Comandante: secretaria e colegiado; II – Subcomandante; III – Seções: jurídica e pedagógica; de ensino superior e pesquisa; ensino técnico; treinamento e extensão e comunicação organizacional; IV – Centros: de pesquisa e pós-graduação; ensino de graduação; ensino técnico; treinamento policial e apoio administrativo (MINAS GERAIS, 2003).

No ano de 2005, a Academia de Polícia Militar teve o seu credenciamento como Instituição de Ensino Superior (IES) por meio do Decreto s/n, de 29 de novembro de 2005, possibilitando o posterior reconhecimento do Curso de Formação de Oficiais como de Bacharelado em Ciências Militares, na área de Defesa Social, no ano de 2008 (MINAS GERAIS, 2005, 2008).

Passados 20 anos da reformulação ocorrida na década de 90, no ano de 2010, foi sancionada a Lei Complementar nº 115/10, que instituiu a exigência do curso de bacharel em direito para ingresso na carreira de oficial. Como consequência, o período acadêmico do Curso de Formação de Oficiais diminuiu, principalmente nas disciplinas com conteúdo jurídico, e transformou-se em pós-graduação *lato sensu*, passando a ser denominado Curso

de Especialização em Gestão de Polícia Ostensiva (CEGEPO). A elevação da exigência do bacharelado em direito para ingresso nos quadros de futuro oficial da Polícia Militar constituiu-se em uma mudança qualitativa e contingencial como facilitador da compreensão das novas exigências e perspectivas da sociedade moderna e intervenção mais efetiva nos fenômenos da violência e da criminalidade.

Em 2017, após uma reformulação no conteúdo programático dos cursos executados na Academia de Polícia Militar, o Curso de Formação de Oficiais deixou de possuir a condição de pós-graduação *lato sensu*, retornando ao bacharelado em Ciências Militares, com uma malha curricular de 1.370 horas-aula, contendo duas disciplinas na modalidade semipresencial (MINAS GERAIS, 2017). Ainda em nível de graduação, além do Curso de Formação de Oficiais, a Academia de Polícia Militar encontra-se credenciada a oferecer o Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Segurança Pública (CSTGSP/CHO), o Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública (CSTSP/CFS) e o Curso Superior de Tecnologia em Atividade de Polícia Ostensiva (CSTAPO/CFSD).

Em nível de especialização, há o Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP), para oficiais intermediários (capitães) e o Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública (CEGESP), destinado a oficiais superiores (majores e tenentes-coronéis) que são realizados regularmente pela Academia de Polícia Militar por intermédio do Centro de Pesquisa e Pós-graduação (CPP). Ainda são oferecidos pelo CPP Cursos de Pós-graduação de Acesso Livre (CESPLA) que possuem a característica de admitir alunos que não são policiais militares: Curso de Especialização em Direito Penal Militar e Processual Penal Militar, Curso de Especialização em Inteligência de Segurança Pública, Curso de Especialização em Gestão e Direito Ambiental e Curso de Especialização em Gestão Estratégica e Planejamento.

## **CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934**

A inserção da Academia de Polícia Militar na educação superior iniciou-se com o seu próprio credenciamento como uma IES. A partir de então, deu-se continuidade com o primeiro curso de nível superior: o bacharelado em Ciências Militares. De modo gradual, o ensino superior foi sendo ampliado para os diversos cursos executados na Academia de Polícia Militar e o reconhecimento pelo Conselho Estadual de Educação tem servido para fortalecer cada vez mais as atividades do Sistema de Educação da Polícia Militar.

### **6 Reflexos da Matriz Curricular Nacional para os cursos de formação da Polícia Militar de Minas Gerais**

A partir de uma demanda por uma padronização e melhoria na formação de profissionais que atuam na segurança pública, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), iniciou discussões para construir o que se tornaria a base para a elaboração de uma Matriz Curricular Nacional para ações formativas para a área.

De acordo com a SENASP, a principal característica da Matriz Curricular Nacional é ser um referencial teórico-metodológico para orientar as atividades formativas dos profissionais da área de Segurança Pública – Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares – independentemente da instituição, nível ou modalidade de ensino que se espera atender. Seus eixos articuladores e áreas temáticas norteiam, hoje, os mais diversos programas e projetos executados pela SENASP (BRASIL, 2014a).

O início da construção da Matriz Curricular Nacional derivou de uma discussão no final da década de 1990 entre o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o projeto denominado “Treinamento para profissionais da

área de segurança do cidadão”, parte integrante do Subprograma de Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. O referido projeto foi implementado pelo Ministério da Justiça (MJ), apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP) e previa, em suas especificações, a identificação das necessidades de formação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal das polícias federais e estaduais e a proposta de compatibilização dos currículos, visando garantir o princípio de equidade dos conhecimentos e a modernização do ensino policial (BRASIL, 2000). Como fruto desse esforço, foi editado, no ano 2000, o documento denominado Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais da área de Segurança do Cidadão, que previa os princípios, orientações e estruturas de acordo com as competências e dimensões do conhecimento para atuação profissional de segurança pública. O documento trazia ainda o desenho básico dos currículos, suas matrizes pedagógicas e temáticas centrais (BRASIL, 2000).

Como aprimoramento das Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais da Área de Segurança do Cidadão, em 2003 foi apresentada a primeira versão da Matriz Curricular Nacional, a qual trouxe a proposta de nortear as ações formativas para os profissionais da área de segurança pública do país. A referida matriz tinha como norte os princípios éticos, os princípios educacionais e os princípios didático-pedagógicos.

A Matriz Curricular Nacional sofreu sua primeira revisão em 2005, quando foram agregados ao trabalho realizado pela SENASP outros dois documentos: as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, um conjunto de orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades formativas e a

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

malha curricular, um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais. Na busca para responder a uma demanda cada vez maior por apoio para implantação da matriz nos estados, em 2009, uma versão atualizada e ampliada da Matriz Curricular Nacional foi publicada pela SENASP, dessa vez com um conteúdo e linguagem mais acessíveis às diversas instituições que compõem a área de segurança pública do país (BRASIL, 2014a).

Diante de novas necessidades na formação de profissionais de segurança pública, em 2014, foi lançada a versão mais recente da Matriz Curricular Nacional, que se destaca pela inclusão de um perfil profissiográfico com foco nas competências dos policiais e bombeiros, além da transversalidade com os direitos humanos na construção da malha curricular dos operadores de segurança pública<sup>1</sup>. As ações formativas de segurança pública planejadas, tendo como referência a matriz, têm como objetivo geral: favorecer a compreensão do exercício da atividade de segurança pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância (BRASIL, 2014a).

<sup>1</sup> O perfil profissiográfico e as competências constantes na Matriz Curricular Nacional foram extraídas de grupos de trabalhos constituídos por policiais civis, policiais militares e bombeiros militares que atuam em áreas contempladas pelas disciplinas que compõem as malhas curriculares da MCN, dos relatórios do Estudo Profissiográfico e Mapeamento de Competências: Perfil dos Cargos das Instituições Estaduais de Segurança Pública, elaborados pela SENASP. (BRASIL, 2014a)

A matriz envolve-se numa dinâmica na qual tenta abrir possibilidades de interação de conteúdos de modo a contribuir para a construção de uma unidade de pensamento e ação dos profissionais de segurança pública, respeitando-se as peculiaridades regionais de cada instituição. Assim, foram definidos eixos articuladores e áreas temáticas para que houvesse a flexibilidade necessária para atendimento às demandas existentes nas diversas instituições e regiões do país (BRASIL, 2014a). Metodologicamente, a Matriz Curricular Nacional tem a pretensão de tornar-se um referencial para educadores e técnicos, caracterizado por um processo contínuo de desenvolvimento de competências.

Assim, ela vem exercendo sua influência no próprio modo de agir dos educadores, incluindo-se os professores inseridos nesse contexto, nas academias de polícia por todo o país. Ainda, no desenvolvimento do ensino por competências<sup>2</sup>, a Matriz Curricular Nacional reforça os conteúdos conceituais, atitudinais e procedimentais, valorizando os saberes teóricos, práticos e instrumentais relacionadas às situações encontradas no exercício profissional a construção de currículos considerados indispensáveis à formação de profissionais na segurança pública e capacitação no exercício da sua função.

As áreas temáticas definidas pela Matriz Curricular Nacional são: Sistemas, Instituições e Gestão Integrada em Segurança Pública; Violência, Crime e Controle Social; Conhecimentos Jurídicos; Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos;

<sup>2</sup>Por competência entende-se como a capacidade de mobilizar saberes para agir em diferentes situações da prática profissional, em que as reflexões antes, durante e após a ação estimulam a autonomia intelectual. No âmbito da MCN, foram trabalhados três conjuntos de competências: cognitivas, operativas e atitudinais (BRASIL, 2014a).

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

Valorização Profissional e Saúde do Trabalhador; Comunicação, Informação e Tecnologias em Segurança Pública; Cultura, Cotidiano e Prática Reflexiva; Funções, Técnicas e Procedimentos em Segurança Pública (BRASIL, 2014a). Observa-se, portanto, que a Matriz Curricular Nacional serviu como referência para o desenvolvimento de ações formativas, contribuindo decisivamente para a construção de novos currículos para os cursos de formação executados na Academia de Polícia de Minas Gerais.

### 7 Conclusão

No delineamento de trajetória da EPM, desde o início do processo de formação profissional da Polícia Militar de Minas Gerais no período republicano, muitas transformações ocorreram no sistema de ensino. Essas mudanças foram consoantes com o momento histórico e em observância às diretrizes constitucionais e às conjunturas sociais, políticas e econômicas de cada época.

Assim, de uma malha curricular que continha disciplinas como topografia e instrução militar, francês, ciências físicas e naturais, biologia, corografia e noções de higiene no curso de aperfeiçoamento de oficiais nos primórdios do Departamento de Instrução, nos idos da década de 30, passando por várias décadas focando na defesa interna e formação eminentemente militar, chega-se à década de 90, com um novo ciclo de formação com a filosofia de polícia comunitária e segurança cidadã, além de um forte conteúdo na área jurídica. Já no início dos anos 2000, os cursos passaram a inserir os fundamentos de Direitos Humanos.

Dentro da proposta do presente artigo para a discussão de contextos na trajetória da EPM, obtiveram-se como resultados



algumas passagens que refletiram diretamente na formação policial-militar. A Constituição Federal de 1988 revelou novos conceitos para a segurança pública os quais passaram a pautar as agendas públicas que marcaram profundamente a relação entre a polícia e sociedade. Essa reconstrução democrática no campo da segurança pública, com a denominada “segurança cidadã”, ampliou a visão da filosofia de Direitos Humanos e ações de Polícia Comunitária nas instituições policiais.

Em termos de ensino na Instituição, a modernização decorreu também da exigência cada vez maior da sociedade em se fazer polícia com profissionalismo e alinhada às diretrizes nacionais, que foram elaboradas após participação de representantes de outros segmentos da sociedade. Assim, valorizou-se a participação democrática no processo de construção da formação de profissionais responsáveis pela segurança dos cidadãos.

A representatividade nacional da formação de profissionais de segurança pública foi potencializada pela atuação da SENASP nas discussões para a elaboração e implementação da Matriz Curricular Nacional para ações formativas da área, sendo um referencial teórico-metodológico para educadores e técnicos das academias de polícia de todo o país, caracterizado por um processo de desenvolvimento de competências profissionais de segurança pública. Nesse sentido, a Academia de Polícia Militar absorveu tais propósitos, entendendo como uma oportunidade para modernização de seus conceitos pedagógicos, porém preservando a essencialidade da formação policial-militar e de polícia ostensiva.

No centro da convergência de transformações da EPM encontra-se a Academia de Polícia Militar, outrora Departamento de Instrução (DI), Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Oficiais

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

(EsFAO) e Instituto de Educação de Segurança Pública (IESP). Tais mudanças passaram por contextos históricos e conjunturais relacionadas à autonomia da administração do ensino, passando pelo credenciamento da Academia de Polícia Militar como Instituição de Ensino Superior e posterior reconhecimento do Curso de Formação de Oficiais como de Bacharelado em Ciências Militares, na área de Defesa Social. A Academia de Polícia Militar exerce papel importante na estrutura de ensino, cuja competência de gerenciar e coordenar a educação técnica e profissional da Corporação movimenta os processos para o cumprimento das diretrizes emanadas pelo comando da corporação.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de Agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. **Parecer n. 237/1983, de 16 de março de 1983**. Estabelece a equivalência do CFO ao nível superior de ensino. Brasília, 1983.

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

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Bases curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança do cidadão**. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para ações formativas na área de segurança pública**. Brasília, 2014a.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico**. Elementos

Fundamentais. Vol I, Rio de Janeiro, 2014b.

COTTA, Francis Albert. **Reflexões iniciais sobre as contribuições do Corpo Escola e Escola de Sargentos para o processo pedagógico policial-militar (1912-1931)**. O Alferes, Belo Horizonte, n. 16, p. 25-66, jan./jun. 2001.

COTTA, Francis Albert. **Fragments da história policial e militar de Minas Gerais: história e historiografia**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, 2005.

COTTA, Francis Albert. Bases históricas da educação de polícia militar. In: **PAINEL: evolução da educação na Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, 2008.

COTTA, Francis Albert. O processo pedagógico na Força Pública de Minas. In: COTTA, Francis Albert. **Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014, p.128-145.

COTTA, Francis Albert. A emergência do “Militar de Novo Tipo”: um estudo antropológico na Polícia Militar de Minas Gerais. In: RODRIGUES, Fernando da Silva; ARIAS NETO, José Miguel (Orgs.). **História Militar. Entre o debate local e o nacional**. Jundiaí: Paco Editorial, 2018, p. 175-196.

COTTA, Francis Albert. **A fabricação do soldado mineiro: inclusão e exclusão sociais no processo de formação profissional da Força Pública (1912-1946)**. UFVJM, 2019.

HAMADA, Hélio Hiroshi. **As transformações no sistema de ensino da Polícia Militar de Minas Gerais: um estudo histórico dos modelos de formação profissional**. Revista Paidéia, Universidade Fumec, Belo Horizonte, ano 10 n. 14 p. 139-167 jan./jun. 2013.

HAMADA, Hélio Hiroshi. **Estudo exploratório dos saberes docentes na formação de policiais militares**. Monografia. Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2014.

## CONTEXTOS E REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: recortes históricos pós 1934

LIMA, Renato Sérgio de. SINHORETTO, Jacqueline. BUENO, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Soc. estado. vol.30 nº.1 Brasília Jan./Apr. 2015. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922015000100123](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123)>. Acesso em 05Jun18.

LIMA, Renato Sérgio de. BUENO, Samira. MINGARDI, Guaracy. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. Revista Direito FGV. São Paulo, V. 12 N. 1 JAN-ABR 2016.

MINAS GERAIS. Força Pública. **Regulamento do Departamento de Instrução**. Belo Horizonte: Departamento de Instrução, 1935.

MINAS GERAIS. **Lei nº 6.260, de 13 de dezembro de 1973**. Institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1973.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Projeto e Planejamento do Curso Técnico em Segurança Pública**. Belo Horizonte: Academia de Polícia, 1999.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Resolução nº 3628, de 24 de outubro de 2001**. Altera, provisoriamente, a Resolução nº 3563/00, a Resolução nº 3564/01, que aprovou o Plano de Articulação e suas modificações posteriores e dá outras providências. Belo Horizonte, 2001.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Resolução nº 3726, de 03 de julho de 2003**. Aprova o Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição (DD/QOD) da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, a que se refere o Decreto 37864, de 15 de abril de 1996. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto s/n, de 29 de novembro de 2005**. Credencia a Academia de Polícia Militar como Instituição de Ensino Superior. Publicado no diário oficial de 30 de novembro de 2005. Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto s/n, de 30 de janeiro de 2008**. Reconhece o Curso de Bacharelado em Ciências Militares, área

de Defesa Social, por um período de cinco anos, de acordo com os parâmetros previstos na Resolução CEE/MG, nº 450, de 26 de março de 2003. Belo Horizonte, 2008

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.010, de 05 de Janeiro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Resolução nº 4598, de 28 de agosto de 2017.** Altera a resolução nº 4210, de 23 de abril de 2012 – DEPM e dá outras providências. Belo Horizonte, 2017.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Resolução nº 4739, de 26 de outubro de 2018.** Aprova as Diretrizes de Educação da Polícia Militar de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2018.

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

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

SANTOS, Marcos Antônio. SOARES, Mary Marques de Almeida. SOUSA FILHO, Antenor Ferreira. **A reforma da educação de segurança pública na PMMG.** Revista O Alferes. Belo Horizonte, v. 17, nº 54, JAN-JUL 2002.

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

## O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS<sup>1</sup>

### **Marina Aparecida Pimenta da Cruz Correa**

Doutoranda e Mestre em Direito pela PUCMinas. Especialista em Elaboração, gestão e avaliação de projetos sociais e políticas públicas pela UFMG. Professora da UFV.

### **Iara Carolina**

Graduanda em Gestão Pública pela UEMG. Bolsista de iniciação científica do Projeto “Gestão Social e gestor social na Política de Prevenção à Criminalidade do Estado de Minas Gerais”.

**Resumo:** No Brasil, a gestão social se configura num processo complexo, representando um grande desafio no processo de articulação de acesso a direitos. Enquanto promotora de desenvolvimento social, a gestão social perpassa pela compreensão do papel do Estado a partir de contornos e especificidades de cada eixo de atuação. O presente artigo se propõe a promover a análise da atuação do Gestor Social na Política de Prevenção à Criminalidade, a partir da parceria entre a Secretaria de Segurança Pública e OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), buscando compreender qual o lugar e a concepção da gestão social no contexto da Política de Prevenção Social à

<sup>1</sup>O referido artigo é fruto do Projeto de Pesquisa “Gestão Social e Gestor Social na Política de Prevenção Social à Criminalidade em Belo Horizonte e Região Metropolitana” da Faculdade de Políticas Públicas - FaPP da Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG coordenado pela Professora Marina Aparecida Pimenta da Cruz Correa.

Criminalidade do Estado de Minas Gerais. Para responder esse questionamento, serão abordados pressupostos e conceitos que envolvem as OSCIPs no Brasil, discutindo-se as possibilidades e os limites das parcerias entre Estado e OSCIP, além de problematizar aspectos conceituais da Gestão Social a partir da análise da função do Gestor nas Políticas Públicas de Prevenção Social à Criminalidade em Minas Gerais. Ao final, constata-se que é necessária uma delimitação da função do gestor social para que sua área de atuação e sua função sejam melhor compreendidos.

**Palavras-chave:** Gestor Social; Organizações Sociais de Interesse Público; Secretaria de Segurança Pública; Política de Prevenção à Criminalidade.

**Abstract:** In Brazil, social management is a complex process, representing a great challenge in the process of articulating access to the rights, promoting social development, understanding the role of the State and searching a management concept, based on the contours and specificities of each axis of action. This article intends to analyze the Social Manager's action in the Crime Prevention Policy from the partnership between a Department of Public Safety and OSCIPs,

seeking the place and conception of social management from the point of view the Crime Prevention Policy in the State of Minas Gerais. Regarding this question, it will address assumptions and concepts that involve OSCIPs in Brazil, discuss the possibilities and limits of the partnerships between State and OSCIP, pointing conceptual aspects of Social Management from the analysis of the Manager's role in Public Policies of Social Prevention to Crime in Minas Gerais. Finally, it is noted that a delimitation of the function of the social manager is necessary so that its area of action and its function are better understood.

**Keywords:** Social Manager; Public Interest Civil Society Organization; Department of Public Safety; Crime Prevention Policy.

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo visa analisar a parceria entre Estado e OSCIPS para compreender os fundamentos que norteiam a atuação das OSCIPs no Brasil e os problemas que envolvam a gestão social, enquanto conceito e operacionalização nas políticas públicas desenvolvidas em parceria com o terceiro setor, com ênfase nas Políticas de Prevenção à Criminalidade desenvolvidas no Estado de Minas Gerais e contribuir para a discussão teórica e metodológica sobre a gestão social no Brasil. Além disso, o artigo apresenta os programas pertencentes à Política de Prevenção à Criminalidade existentes no Estado de Minas Gerais.



Conforme o Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade (2015), seu objetivo consiste em: “(...) contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais”. (MINAS GERAIS, 2015).

Para realização do seu objetivo geral e seus objetivos específicos, a política de prevenção é estruturada a partir dos programas: “Fica Vivo!”, “Mediação de Conflitos”, “Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (CEAPA)” e “Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp)”.

O Programa Fica Vivo! tem como finalidade a prevenção de homicídios entre jovens de 12 a 24 anos, residentes em territórios onde há concentração da mortalidade juvenil pelo envolvimento com a criminalidade, através de uma estratégia composta pelo eixo de proteção social, caracterizado pela realização de oficinas, acompanhamento e atendimento aos jovens e pelo eixo estratégico, definido pelo diálogo entre a prevenção social e a intervenção estratégia – força policial qualificada.

O Programa Mediação de Conflitos propõe a resolução pacífica de conflitos de níveis interpessoais, comunitários e institucionais, visando prevenir o desdobramento desses conflitos em situações de violência e criminalidade.

O Programa CEAPA desenvolve estratégias para fortalecer a adoção de alternativas penais em detrimento do encarceramento, enquanto o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional atua no sentido de inserir socialmente o egresso do sistema prisional após a saída da prisão, de modo a auxiliá-lo no acesso às políticas de proteção social e empregabilidade, evitando a reincidência criminal. Cada um desses programas

## O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

encontra subsídio em uma estrutura interna na Subsecretaria de Políticas de Prevenção à Criminalidade que, como já foi mencionado, encontra-se em fase de transformações e serão melhor investigadas na execução da pesquisa.

Quanto aos programas de prevenção social à criminalidade mencionados, o público-alvo é composto por: “jovens moradores de territórios com maior concentração de crimes de homicídios; pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas; pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares.” (MINAS GERAIS, 2015). Para execução desses programas e suas atividades, conta-se com uma estrutura complexa que envolve atores do Estado e do Terceiro Setor e a comunidade na qual se encontra o equipamento da política, nomeado atualmente como “Unidade de Prevenção à Criminalidade”, desdobrando-se em dois níveis de equipamento: o Centro de Prevenção à Criminalidade, que executa os programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos e tem base local, e o Centro de Alternativas Penais e Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional, de base municipal, no qual são executados os programas PrEsp e CEAPA.

O funcionamento da política prevê, ainda, a articulação com os equipamentos de proteção social públicos e com os demais equipamentos de segurança pública, conforme as particularidades metodológicas de cada programa (MINAS GERAIS, 2015).

Foram feitas pesquisas documentais e bibliográficas sobre os gestão social, a política de prevenção à criminalidade e o papel do gestor social dentro dessa política de prevenção. O artigo foi dividido de acordo com esses três temas e dentro de cada um, outros subtemas foram desenvolvidos a fim de analisar a gestão social da Política de Prevenção à Criminalidade.

## 2 Aspectos da gestão social no Brasil

Em um cenário constituído pelos dilemas sociais no qual é perceptível a fragmentação social, empobrecimento, precariedade, exclusão, risco ecológico, surge a necessidade de se ampliarem os horizontes dos aspectos propriamente humanos. O retorno do ator social torna-se imperativo nesse contexto ao se observar que toda pessoa é um sujeito ativo e que a realidade das organizações se produz, reproduz e se transforma por meio da interação dos diferentes grupos e indivíduos que as compõem (Chanlat, 1999). A partir do reconhecimento desse sujeito coletivo, imbuído de subjetividade, crítica e reflexão de si mesmo, nasce a gestão social. Dotada de características inovadoras, ela busca vencer a dicotomia entre o pensamento técnico dos que trabalham com os processos econômicos e o pensamento imbuído de valores sociais no qual se asseveram transformações e soluções para as “deformações das prioridades que levou aos dramas atuais” (Araújo, 2012).

No Brasil, a gestão social tem sido amplamente pesquisada e discutida desde a década de 1990. No âmbito dos acadêmicos, destacam-se autores como Tenório (1998), Fischer (2006), Junqueira (2000), Carrion (2007) Boullosa e Schommer (2005), França Filho (2005), Cançado (2011), Dowbor (2008), cujas abordagens revelam que a expressão “gestão social” permeia um campo teórico em construção. Essa perspectiva dá margem a várias interpretações acerca de seus aspectos constituintes, porém, evidencia processos e finalidades orientados para um fim comum, representados pela noção de participação e emancipação, que levem ao desenvolvimento social.

A partir desse foco, nota-se a complexidade da realidade na qual a gestão social vem se inserindo, uma vez que complexidade, em latim, “Complexus”, significa, em primeiro lugar, abraçar,

enlaçar, entrelaçar, estreitar.” (Lacerda, apud BINDÉ, 2003). Essa proposição integra conhecimentos orientados para a solução de problemas que afetam pessoas, organizações e a realidade social (Mendonça, Gonçalves-Dias & Junqueira, 2012). Nesse sentido, observa-se que o campo da Gestão Social vem se constituindo por meio de múltiplos saberes, definições e práticas que precedem a lógica social, não se limitando a um conceito único. Todavia, vale destacar que a popularização do termo tem gerado ambiguidade sobre o que está falando e tratando, podendo incorrer na prática da gestão dos problemas sociais ou ambientais e não a forma articulada de organizar o conjunto para que funcione (Pinho, 2005; Dowbor, 2010).

A partir desse aspecto, buscou-se discutir alguns significados que envolvem a gestão social, por compreender que neles residem os elementos que apoiam os processos oriundos das parcerias entre OSCs e o Estado. Entre eles, destaca-se a abordagem da participação cujo princípio é baseado não somente na estratégia, mas, especialmente, na comunicação e no diálogo, em espaços nos quais todos compartilham o direito à fala e o direito de participar das decisões sobre objetivos e meios para atingi-los (Tenório, Dutra e Magalhães 2004, 2005; Bouldosa e Schommer, 2005; Gondim, Fischer e Melo, 2006).

Nota-se que a “gestão social deve estar a serviço de muitos, de interesses sociais e do bem comum”, de forma que a identificação desses interesses, desejos e opiniões daqueles que pretendem servir a gestão social se constitui por meio da “participação dos próprios beneficiários da gestão, em interação e por meio de relações dialógicas” (Gondim, Fischer e Melo, 2006 p. 70).

Ao se destacar a inclusão dos autores em processos organizacionais de bases dialógicas, observa-se que a gestão social contribui para a emancipação das pessoas, colocando-

se como uma “gestão no qual o ser humano se desenvolve e com isto, a própria sociedade se desenvolve nas mais variadas dimensões: ambiental, econômica e cultural” (Cançado, 2011 p. 124). Nota-se que a abordagem da gestão social atrelada aos preceitos que incorporam a noção da participação e da emancipação social representa os meios nos quais ela se articula, configurando-se em processos. Porém, “a ideia de gestão social orienta-se à gestão das demandas e necessidades do social” (França-Filho, 2008, p. 29), conferindo a ela a noção de fim ou como uma finalidade a ser alcançada. Esse escopo surge no seio da modernidade em uma sociedade em que a esfera econômica desempenha efetivamente um papel determinante, já que se vive em uma sociedade do trabalho e onde o social é identificado como um dos espaços do não trabalho (França-Filho, 2008).

Nesse âmbito, gestão social confunde-se com gestão pública, pois compete tradicionalmente ao Estado o atendimento às demandas e necessidades da sociedade (França-Filho, 2008). Essa noção, motivo de críticas de diversos autores da área, como França-Filho (2008), Pinho (2010), Fischer (2008), Tenório, Dutra e Magalhães (2004), permite orientar a discussão da gestão social para um novo paradigma de interação entre Estado e sociedade (Boullosa e Schommer, 2005).

Nesse contexto, o Estado revê sua suposta primazia na condução de processos de transformação social e assume a complexidade de atores e de interesses em jogo como definidora dos próprios processos de significação e construção de bens públicos (Boullosa e Schommer, 2005, Gondim, Fischer e Melo, 2006). Tal perspectiva aproxima a noção de gestão social aos processos de atuação das OSCs, as quais são reconhecidas como “agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos” (Alves, 2002 p. 2).

Segundo Evers (1995, p. 161), as organizações podem ser traduzidas “como um subespaço do espaço público nas sociedades civis, isso é, como um campo de tensão sem fronteiras muito definidas, no qual diferentes racionalidades e discursos coexistem e se interceptam”. Essa definição atribui ao terceiro setor um sentido dialógico que, segundo Tenório (1999, p. 18), deve atuar numa perspectiva comunicativa, na qual suas ações seriam implementadas por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais, a partir de esferas públicas em espaços organizados da sociedade civil, a fim de fortalecer o exercício da cidadania deliberativa.

A partir desses aspectos, considerando a esfera pública como um dos campos em que se exerce a gestão social, a atuação daqueles que estão inseridos nesse âmbito permearia os desdobramentos da gestão social, que lhes confeririam o papel de gestor social. Isso implicaria em reconhecer que cada gestor, apesar de agir sob a égide da noção do bem comum, abrigaria características distintas ao se considerar o local de atuação, parte-se do princípio ser munido de diferentes saberes e visões. Tal complexidade incidiria nas relações de interação previstas nas parcerias institucionalizadas entre Estado e OSCIPs, ocasiões em que os conflitos oriundos das convergências e divergências de ideias e interesses teriam que ser mediados por esse gestor.

Ainda nesse âmbito, destaca-se o hibridismo presente na constituição do gestor social, uma vez que se observam, na sua formação profissional, traços de diferentes campos de conhecimento, como o das ciências sociais, da administração pública e gerencialista, da psicologia e das ciências políticas. Além dessa formação híbrida, há que se considerar a sua atuação cuja diversidade de setores, públicos, sociais ou privados, contribuiria para a formação de uma visão mais heterogênea.

Essas características iriam de encontro ao que Boullosa e Schommer (2010) argumentam sobre a formação do gestor social, a qual não deveria se limitar a um tipo de formação institucionalizada, marcada pela expectativa de um produto final, e sim nos processos direcionados às demandas locais.

Outro aspecto que as autoras chamam atenção se refere à sinonímia entre gestão social e gestão pública, sobretudo sob o mantodepolíticaspúblicas. Isso implicaria na interrupção saudável das interações entre esses atores, nas digressões e discordâncias promotoras de aprendizagem (BOULLOSA e SCHOMMER, 2010). Em outras palavras, o gestor social transita em diversas esferas da sociedade, porém essas, mesmo apresentando campos intersticiais, são marcadas pela heterogeneidade. Nesse sentido, talvez a característica de gestor social mais relevante seria a de um mediador movido pela emergência dos direitos humanos e da democracia substantiva em prol de um bem comum.

Observando a sociedade civil a partir de uma ótica política e heterogênea, depreende-se que ela, ao se constituir em um espaço de ação para indivíduos e organizações de natureza múltipla (Fischer e Melo, 2006; Teodósio, 2010; Alves, 2002), no qual se observa um continuum com o Estado, denota um caráter político e não somente estrutural.

O aspecto político se ancora no comportamento de indivíduos nas suas ações coletivas, respaldados pelo “conhecimento que os indivíduos têm a respeito de si próprios e de seu contexto, os símbolos e as linguagens utilizadas” (Gohn, 1997, p. 77). Tal aspecto pode ser observado no cenário de atuação das organizações da Sociedade Civil, no Brasil, composto por uma variedade de agentes e organizações que, historicamente, e por diferentes óticas, vêm orientando suas práticas no bojo do processo de redemocratização.

## O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Derivadas dos ideais dos herdeiros políticos dos movimentos populares a favor da redemocratização no país, a sua origem está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país (Fischer e Melo, 2006). Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular (Paes-Paula, 2005). Esse movimento se consolidou como um espaço alternativo para a mobilização política, ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares (Paes-Paula, 2005).

A partir da década de 1980, Centros Populares constituídos por militantes políticos, para facilitar sua atuação nas CEBs e nas bases comunitárias em atividades como as de assessores, educadores e organizadores da mobilização popular, passaram a ser denominados de Organizações Não Governamentais (Paes-Paula, 2005). No desenvolver de sua atuação, as ONGs ganharam importância, por serem potenciais parceiras do poder político, em decorrência de sua estruturação (Gohn, 1997). “Essa relação de parceria passou a ser estimulada, uma vez que o discurso neoliberal pressupõe a retirada do Estado de uma série de atividades e a primazia do mercado” (Fischer e Melo, 2006, p. 27). Nesse cenário, observa-se uma reconfiguração do modelo de financiamento às ONGs cujo caráter assistencialista submetesse à autossustentabilidade (Gohn, 1997).

Sem deixar de trabalhar as consciências dos sujeitos das classes populares, nos últimos anos, a ação das organizações da sociedade civil passa a interceder, por meio da instrumentalização, pelas camadas populares, de modo que estas participem, junto com o



poder público, das decisões relativas à elaboração e implantação de políticas que resultem em melhores condições de vida para a população (Marteleto e Ribeiro, 1997). “Dessa forma o campo popular deixou de ser apenas um discurso da oposição e passou a objeto de políticas públicas. Os direitos sociais foram conquistados e a cidadania se ampliou” (Gohn, 1997, p.17).

No decorrer de suas ações, registra-se uma crise de representação e uma substituição gradativa dessas organizações por aquelas de caráter mais independente, que assumiram um papel mediador entre interesses da sociedade, governos e agências nacionais e internacionais. Tal mediação, exercida inclusive com o mercado, conferem-lhes aspectos paradoxais e controversos, ao advogarem autonomia, auto-organização e estratégias de regulação de seu próprio destino, em consonância com a ética do bem comum e do uso do espaço público como contexto de referência (Fischer *et al*, 2006).

A noção de Gestão Social vinculada ao desenvolvimento social se insere em espaços intersticiais, precedido de sobreposições com a esfera estatal e do mercado, em que se apresentam organizações sociais com múltiplas configurações e, em vários casos, de natureza híbrida (Alves, 2002; Teodósio, 2010). Essas organizações, constituídas da conexão da sociedade civil, Estado e mercado, ao mesmo tempo em que ganham identidade, tornam-se peças estratégicas no jogo dos chamados poderes espacialmente localizados (Fischer e Melo, 2006).

### **3 A perspectiva na política de prevenção social à Criminalidade**

A política de prevenção social à criminalidade, em Minas Gerais, efetiva-se por meio de uma das propostas da reestruturação da segurança pública no Estado, que surgiu a partir da criação da

## O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Defesa Social<sup>2</sup> (SEDS) no ano de 2003. A constituição dessa secretaria se deu em decorrência da identificação do aumento progressivo da criminalidade no território mineiro e da insuficiência da atuação de instituições de repressão à criminalidade para intervenção nesse contexto (SEDS, 2009).

A estruturação e sistematização da política pública de prevenção social à criminalidade se iniciam no ano de 2005, a partir da parceria entre o Estado, pela Superintendência de Prevenção à Criminalidade, e o Instituto Elo, que se configura em uma Organização Social de Interesse Público (OSCIP). Atualmente, a atuação dessa política pública continua a partir do Termo de Parceria celebrado entre o Estado, por meio da Secretaria de Estado de Defesa Social, e o Instituto Jurídico para a Efetivação da Cidadania – IJUCI (MINAS GERAIS, 2016).

Cabe refletir sobre o aspecto de “parceria” entre o Estado e o terceiro setor da mencionada política. É interessante pensar na natureza etimológica do termo “parceria” e seus desdobramentos na compreensão jurídica dessa forma de atuação conjunta. Segundo Violin (2006, p. 172), “o termo 'parceria' vem do latim *partarius*, participante. Edmir Netto de Araújo entende que o termo 'parceria' não é jurídico, e significa a conjugação de esforços entre o Poder Público e particulares para algum objetivo comum, de colaboração, entendendo que se afeiçoa mais à figura do convênio do que a de contrato.” (*apud* VIOLIN, 2006, p. 172). Com isso, não existe a criação de uma nova figura jurídica.

---

<sup>2</sup> Em 2017 a Secretaria de Estado de Defesa Social passa por nova reestruturação, tornando-se a Secretaria de Estado de Segurança Pública e as mencionadas políticas de prevenção à criminalidade passam à Subsecretaria de Prevenção Social à Criminalidade e novas mudanças estruturais ocorrem nesse momento. Tais questões serão investigadas na realização da pesquisa, considerando como as mesmas interferem no objeto proposto.

A política de prevenção é um objetivo comum entre o Estado e a instituição do terceiro setor, cabendo a cada ente cumprir suas responsabilidades para efetivação da política. Esse fator se coloca diante de potenciais descontinuidades da política de prevenção social à criminalidade, devido às transições na gestão e nas parcerias, implicando em reestruturações que afetam alguns aspectos do funcionamento da política. Como por exemplo, a falta de garantia da continuidade dos Programas, uma vez que as ações desempenhadas pelos Programas não são regulamentados e dependem dos resultados, conforme determinado metodologicamente para deliberar quanto a sua continuidade ou não. Ademais esses aspectos de instabilidade, observa-se, por outro lado, certa estabilidade técnica e metodológica da política de prevenção.

Esse paradoxo é significativo para refletir sobre o funcionamento da política de prevenção social à criminalidade, pois carrega consigo possíveis desdobramentos dessa relação de parceria entre o Estado e o terceiro setor, representado pela OSCIP em questão.

Observa-se que a instituição do terceiro setor possui natureza híbrida, não sendo pública nem privada, acumula características próprias que são objeto de polêmicas e distintas conceituações, as quais questionam o próprio termo “terceiro setor”:

O “terceiro setor” é uma expressão polêmica, muito abrangente, que surgiu com o fortalecimento do ideário gerencial-neoliberal, que engloba as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos de benefício público e as de benefício mútuo, as pessoas físicas voluntárias e as que trabalham profissionalmente nestas entidades, e os movimentos sociais. Ou seja, tudo o que não faz parte nem do mercado nem do Estado em sentido estrito. Assim, voluntários,

## O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

associações que atuam endogenamente ou de forma exógena, fundações privadas, institutos, movimentos sociais ou qualquer agrupamento sem personalidade jurídica, sindicatos, cooperativas, fazem parte do “terceiro setor” (VIOLIN, 2006, p. 210-211).

A OSCIP é uma das titulações possíveis para instituições sem fins lucrativos que cumprem determinadas exigências legais, criada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 e regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, no Brasil.

A qualificação como OSCIP é um dos facilitadores para tais instituições acessarem recursos públicos e estabelecerem parcerias para executar as atividades que sua fundação propõe e a sua principal característica e diferenciação em relação às Organizações Não Governamentais – ONGs é uma maior independência, um maior distanciamento do Estado e execução de uma política que não é substituta da atuação que deveria ser estatal (VIOLIN, 2006). No entanto, na prática, as funções das OSCIPs também acabam por se desviarem em favor do repasse de funções estatais para execução a partir das entidades. Observa-se ainda que, quanto mais institucionalizadas e aderidas pelo Estado, as instituições da sociedade civil perdem em seu potencial de questionamento e oposição àquele, passando a sua atuação para o viés da governamentalidade. Segundo Foucault:

Desde o século XVIII, vivemos na era do governamentalidade. Governamentalização do Estado, que é um fenômeno particularmente astucioso, pois se efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política, a governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. Se o Estado é hoje o que é, é graças a esta governamentalidade, ao mesmo tempo

interior e exterior ao Estado. São as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal, etc.; portanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido a partir das táticas gerais da governamentalidade. (FOUCAULT, 2016, p.171-172).

Foucault explica que o Estado, por vezes, escolhe quais as suas competências diretas e quais poderão ser distribuídas a setores privados ou a setores que possuam correlação com a administração pública, como o terceiro setor. Isso acontece para que o Estado se mantenha vivo e ao mesmo tempo não deixe de cumprir com suas responsabilidades perante a sociedade. Essas distribuições de funções, principalmente as que envolvem OSCIPs, são bastante polêmicas, pois alguns estudiosos consideram que o terceiro setor não deveria exercer funções que são típicas do Estado, como é o caso em questão da política de prevenção à criminalidade.

Entendemos que as OSCIPs, em suas parcerias com o Estado e sua atuação de interesse público - fora da responsabilidade estatal, mas em relação com ela - cumpre a função de uma tática de governamentalidade e se insere nessa discussão como, também, uma entidade de controle social.

Cabe ressaltar o aspecto híbrido dessas instituições sem fins lucrativos, que acabam por atuar de forma imanente ao estado, mas carregam também características de natureza privada, inclusive, do mercado.

Essa particularidade destaca a necessidade de estudo e compreensão da atuação dessas instituições, a qual ainda é incipiente e demanda análises mais aprofundadas. Não existe uma homogeneidade na atuação das OSCIPs ou mesmo nas

## O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

atuações das entidades que compõem o “terceiro setor”. Conforme Junior, Faria e Fontenele (2009), tais instituições, por sua natureza híbrida e dependência de recursos externos, ao mesmo tempo em que não têm fins lucrativos, precisam considerar questões relacionadas ao mercado e a competitividade para o seu funcionamento:

O grande problema reside, porém, na administração dessas organizações, já que, como não buscam lucros convencionais e dependem de doações, elas precisam determinar sua exata missão e atuação, de maneira a não despender esforços nem capital que não produzam o retorno correspondente. Por esses motivos e pelas características singulares dessas organizações, seus gestores procuram novas alternativas para a gestão organizacional, buscando, na esfera pública e na iniciativa privada, subsídios para sua modernização e atualização gerencial. Reduzir a gestão dessas organizações à simples aplicação de técnicas gerenciais do setor estatal ou do privado pode comprometer a efetividade da missão e os objetivos organizacionais (JUNIOR, FARIA & FONTENELE, 2009, p.3)

O próprio Estado contribui para essa lógica de um funcionamento pautado na competitividade em suas estratégias de seleção das entidades parceiras, para acesso aos recursos públicos e gestão dos programas elencados ao propósito de serem executados pelo terceiro setor. Todas essas questões precisam ser consideradas e aprofundadas a partir da pesquisa para pensar a presente política de prevenção social à criminalidade e a função do gestor social, o qual, como demonstraremos adiante, é um ator “híbrido” atuante em uma política “híbrida”, revelando a complexidade e relevância da análise da sua função para concretização de uma gestão social a partir da política de prevenção.

Todavia, cabe esclarecer alguns aspectos da política de prevenção social à criminalidade para subsidiar essa questão.

Os Programas pertencentes à Política de Prevenção à Criminalidade foram institucionalizados pelo Decreto nº 43.334<sup>3</sup> de 20/05/2003, a partir do qual foram criados seis núcleos, responsáveis pelo desenvolvimento dos programas pertencentes à Política de Prevenção à Criminalidade: o Núcleo de Proteção Social da Juventude, responsável pela manutenção do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!; o Núcleo de Mediação de Conflitos Comunitários, que tem como função o desenvolvimento do Programa Mediação de Conflitos (PMC); o Núcleo de Alternativas Penais, o qual realiza o funcionamento do Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (MINAS GERAIS, 2015).

O Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais e o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional ficam localizados nos Centros de Alternativas Penais e Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional. Os Centros possuem abrangência municipal e estão nas áreas centrais dos municípios. Os Programas: Fica Vivo! e o Mediação de Conflitos são executados nos Centros de Prevenção Social à Criminalidade, têm base territorial cuja localização é definida onde há maior registro de homicídios (MINAS GERAIS, 2017).

Analisando os Programas a partir de uma ótica mais direcionada, primeiramente, o Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!, observa-se que ele mantém uma articulação com a Secretaria de Estado de Segurança Pública, as Polícias Militar e Civil, o Ministério Público, Poder Judiciário e com os Órgãos Municipais

---

<sup>3</sup> O Decreto nº 43.334 é responsável pela criação do Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais.

## O GESTOR SOCIAL NA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

de Segurança Pública. Todos esses órgãos em conjunto formam o Grupo de Intervenção Estratégica, que através de reuniões e constantes monitoramentos constroem um diagnóstico da assertividade (ou não) das ações que estão em vigor (MINAS GERAIS, 2017). Essas reuniões por si só já demonstram um avanço, pela intersectorialidade e pelo diálogo que proporcionam entre órgãos, mas que na maioria das outras políticas públicas, principalmente na segurança pública, não acontece.

O Programa de Mediação de Conflitos tem uma característica muito particular que vale a pena ser ressaltada: sua metodologia de funcionamento é exercida com base na organização comunitária; a participação social é o meio utilizado para a resolução dos conflitos. A partir do método utilizado para a resolução desses conflitos, foram criadas definições das ações praticadas no PMC: o capital social é a relação de solidariedade e confiança entre indivíduos, grupos e coletivos.

A rede social mista é a intervenção em conjunto com a comunidade, enquanto a mobilização social é “a reunião de sujeitos que pretendem resolver problemas e transformar a realidade, em relação a uma causa que pode ser considerada de interesse público” (HENRIQUES *apud* Programa Mediação de Conflitos, 2009, p.53) e a pesquisa ação, em que os atores envolvidos participam da resolução do problema, propondo soluções e aprendendo com os próprios erros (MINAS GERAIS, 2015). Essa característica de relacionamento horizontal proposta pelo Programa Mediação de Conflitos incide de maneira extremamente positiva nas localidades em que é aplicada. Uma confirmação disso é que, em 2016, 88,62% dos casos atendidos obtiveram uma solução pacífica (MINAS GERAIS, 2017, p. 46).



O Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais também possui notórias características que valem a análise, em especial, os Projetos Temáticos desenvolvidos no CEAPA. Nele são desenvolvidos eixos: drogas, meio ambiente, violência de gênero/intrafamiliar e trânsito. Esses projetos são desenvolvidos por meio de cumprimento de pena ou de medida alternativa. A particularidade que merece destaque é que o CEAPA executa programas por meio de parcerias: “... com órgãos públicos ou universidades, ou ainda por entidades especializadas contratadas pelo Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário.” (MINAS GERAIS, 2017, p. 54).

O Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional possui doze ações metodológicas específicas para cada eixo de atuação específico, visando ao cumprimento de seus objetivos, quais sejam: os grupos realizados dentro das unidades prisionais, atendimentos individuais, psicossociais e jurídicos, atendimentos e orientações aos familiares dos Egressos, as atividades que discutem Direitos Humanos e Cidadania, a concessão de cestas básicas para os egressos e egressas participantes do Programa, orientações para tratamento de dependência química, orientações sobre as condicionalidades de execução da pena<sup>4</sup>, orientações sobre os direitos que podem incidir na redução ou extinção da pena, orientações sobre pecúlio, custos processuais e multas criminais, encaminhamento para a Defensoria Pública, encaminhamento para a assistência social e para a rede de saúde do Município e o encaminhamento para obtenção de documentos, concessão de benefícios, cursos profissionalizantes, retomada aos estudos e para oportunidades de emprego.

---

<sup>4</sup> A geografia social ainda é um conceito carente de uma definição técnica, mas segundo o livro *Géographie sociale et territoires* do escritor Guy Di Méo, são as desigualdades nas quais um sujeito ou uma comunidade estão expostos devido ao ambiente sócio espacial em que estão inseridos.

A Política de Prevenção à Criminalidade não intervém de forma direta nos fatores sociais, que são as reais causas do problema. Mas sim, funciona de maneira complementar às outras políticas de proteção social existentes. Além disso, essa Política se diferencia das demais políticas públicas de proteção social na medida em que ela promove ações que são responsáveis por significativas reduções das vulnerabilidades sociais, às quais os indivíduos vítimas de uma geografia social<sup>7</sup> desfavorável são expostos.

#### **4 O gestor social na política de prevenção à criminalidade do estado de Minas Gerais**

Dentre as responsabilidades relativas às OSCIPs parceiras, encontram-se a contratação e a manutenção dos recursos humanos diretamente na execução da política de prevenção social à criminalidade, isto é, os atores da ponta, que estabelecerão o contato com a comunidade na qual a Unidade de Prevenção Social à Criminalidade está instalada e executará a metodologia e ações propostas por cada programa. Esse corpo da política é composto por Supervisores Metodológicos – responsáveis por orientar os técnicos sociais na utilização da metodologia do programa no qual atua; Articulador Político Metodológico – responsável pela orientação e acompanhamento da gestão social; Gestores Sociais – responsáveis pela coordenação das Unidades de Prevenção à Criminalidade, seus recursos humanos e articulação comunitária; Técnicos Administrativos – responsáveis pelos aspectos burocráticos e de recepção relacionados à Unidade de Prevenção à Criminalidade; Analistas Sociais e Estagiários – atuam diretamente com a execução dos programas de prevenção à criminalidade, conforme seu nível e qualidade de especialização, assim como o programa específico para o qual foi contratado (MINAS GERAIS, 2016).

Destes, o articulador metodológico e supervisores trabalham na Sede Administrativa, junto com a Subsecretaria de Políticas de Prevenção à Criminalidade; os analistas sociais, estagiários e Técnicos Administrativos atuam nas Unidades de Prevenção à Criminalidade e o Gestor Social transita entre esses espaços e a OSCIP parceira.

Nesse contexto, o Gestor Social é o agente que intermedeia a relação entre as equipes, mas também a relação dessas equipes com a OSCIP e com o Estado, na execução dos programas da política de prevenção. Aqui nos interessa pensar, justamente, a figura do gestor social, considerando a sua função complexa e polifônica, que dialoga com todos os elementos que compõem a política de prevenção social.

Conforme o Termo de Referência anexo ao Termo de Parceria nº035/2016, o Gestor Social apresenta dois eixos de atuação: a Promoção da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, nos territórios e municípios onde se encontram as Unidades de Prevenção Social à Criminalidade, e a Coordenação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade. Considerando esses eixos, o gestor acumula as seguintes funções pertinentes a cada um:

Eixo de atuação 1 - Promoção da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade nos territórios e municípios onde se encontram as Unidades de Prevenção Social à Criminalidade: executar e fomentar ações de prevenção à criminalidade, a partir da compreensão dos fatores de risco e fatores de proteção social presentes nos territórios e municípios, com vistas à construção da segurança pública com cidadania por meio da participação social; identificar e estabelecer parcerias estratégicas para os programas, para as Unidades de Prevenção Social à Criminalidade e para a execução da

política nos municípios e territórios, de forma a garantir uma melhor atuação dos programas, um maior reconhecimento da política de prevenção, bem como respostas mais eficientes ao fenômeno da criminalidade e violências; perceber, entender e sistematizar juntamente com as equipes técnicas a dinâmica social das violências e criminalidades dos territórios, municípios e grupos sobre os quais a política de prevenção atua, visando à implementação de estratégias adequadas à prevenção da criminalidade, pela aplicação das metodologias dos programas ou mesmo com atuação conjunta com parceiros; orientar e acompanhar as equipes quanto à execução das metodologias e ações dos Programas nos territórios e municípios, possibilitando ampliar e complementar a leitura da dinâmica criminal e a efetivação de projetos que possam interferir nessa dinâmica e favorecer a prevenção à criminalidade; informar a CPEC, com a maior antecedência possível, para que as informações possam ser repassadas a Assessoria de Comunicação da SEDS, o planejamento e realização de ações e projetos a serem realizados no âmbito de atuação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade, visando ampliar a visibilidade das ações e resultados da Política de Prevenção Social à Criminalidade.

Eixo de atuação 2: Coordenação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade: executar a gestão de pessoas das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade sob sua responsabilidade, inclusive, participando dos processos seletivos, sempre que possível, das equipes técnicas que atuarão nas Unidades sob sua gestão direta; verificar, via checagem amostral e acompanhamento das equipes técnicas, a adequação dos registros das fontes de comprovação das metas pactuadas; auxiliar a CPEC/SEDS na gestão de infra-estrutura das

Unidades de Prevenção Social à Criminalidade, informando e zelando pelas boas condições do seu funcionamento (imóvel, materiais, bens permanentes e de consumo), bem como acompanhar a execução do trabalho das equipes de apoio, de forma a garantir um bom funcionamento das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade (MINAS GERAIS, 2016).

Ao verificarmos as funções do gestor social, é perceptível sua relação com diferentes formas de atuação, que exigem o domínio quanto a diversos conhecimentos, sua atuação com todos os funcionários da base local que gerencia, a coordenação de aspectos estruturais e humanos, a relação com a OSCIP, com o Estado, com a rede intersetorial e com a comunidade. Nesse sentido, o lugar do gestor se diferencia de todos os demais componentes da política, ao mesmo tempo em que não pode ser definido apenas pelo que concerne a essas funções estabelecidas no Termo de Referência.

Em primeiro lugar, as funções estabelecidas no Termo são insuficientes para efetivar uma atuação mais similar dos atores contratados pela OSCIP como Gestores Sociais e isso abre a possibilidade para diferentes modelos de gestão, visando atingir o objetivo geral da política.

Precisamos considerar também as particularidades próprias às Unidades de Prevenção Social à Criminalidade de base municipal e local, sendo que, na prática, há casos de gestores que atuam em mais de uma Unidade. Essa situação não está necessariamente delimitada pela metodologia da política de prevenção social à criminalidade, pois, para além dos gestores que atuam em mais de uma Unidade de base local, há casos em que, devido à deficiência de recursos financeiros e complicações operacionais, essas determinações são flexibilizadas. Esses fatores de “imprevisto” podem complexificar ainda mais a função do gestor,

ao atuar com unidades de prevenção de diferentes naturezas, conforme a estrutura já mencionada anteriormente das unidades responsáveis pela execução de cada conjunto de programas de prevenção à criminalidade.

Se considerarmos as próprias diretrizes dos programas, inclusive nos seus métodos de acompanhamento e avaliação das ações, podemos nos questionar até que ponto as diretrizes estabelecidas influenciam na atuação dos gestores, questionamento esse que leva a pensar na questão da Gestão Social e sua problemática teórica, conceitual e metodológica quanto aos modelos de gestão na parceria pública com o terceiro setor para efetivação de políticas públicas.

É sob a perspectiva da discussão teórica e conceitual acerca da Gestão Social que propomos analisar o lugar do Gestor Social na política de prevenção social à criminalidade, pois encontramos na bibliografia subsídio que nos direciona a essa natureza de análise, de acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011) citando Fischer:

Fischer (2002) faz cinco proposições acerca da caracterização do campo da gestão social e de seus paradoxos. A primeira está relacionada à articulação de múltiplos níveis de poder que traz em seu bojo uma “[...] carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder” (FISCHER, 2002, p. 27). A segunda apresenta a gestão do desenvolvimento social como um campo com práticas híbridas e contraditórias, pois “[...] A cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos.” (FISCHER, 2002, p. 28) A terceira delinea o campo como marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, porém, estes termos são tratados

dentro da especificidade do campo, “[...] prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações são também tarefas essenciais do gestor eficaz. No caso de organizações de desenvolvimento social, a eficiência é função de efetividade social, isto é, da legitimidade conquistada” (FISCHER, 2002, p. 28). A quarta proposição mostra que a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade que são afetadas por muitos fatores, dentre eles a história do gestor. A quinta proposição mostra a importância do contexto cultural, pois “o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades” (FISCHER, 2002, p. 28). (CANÇADO, TENÓRIO & PEREIRA, 2011, p.690).

As proposições de Fischer nos permitem pensar na função do Gestor Social na Política de Prevenção à Criminalidade, pois, embora não sejam propriamente gestores da OSCIP, ocupam um lugar estratégico tanto para execução da política de prevenção quanto para a própria OSCIP, enquanto executora dessa política. As questões apresentadas pelo autor se insinuam na execução e na própria produção escrita sobre a política, de tal forma que nos leva à necessidade de analisar de forma mais aprofundada, começando por esse ator, a questão da gestão social pertinente à execução dessa política pública. Partimos da definição de Gestão Social proposta por Cançado, Tenório e Pereira (2011), que delimita esse conceito que ainda sofre pela incompreensão e latente processo de construção:

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como

pressuposto e na emancipação enquanto fim último. Esta síntese não tem caráter prescritivo, em outras palavras, pode haver gestão social para além dela. O intuito aqui é a delimitação do campo não para “cercar o que tem dentro” e sim para criar fronteiras para serem mudadas com o decorrer das pesquisas e da própria prática na área. (CANÇADO, TENÓRIO & PEREIRA, 2011, p.697)

É nesse mesmo sentido que se pretende contribuir para a construção desse conceito, identificando tanto as dificuldades da gestão social na perspectiva da política social de prevenção à criminalidade quanto a sua possível contribuição para o enriquecimento desse conceito e sua respectiva operacionalização.

O questionamento levantado se pauta na problemática da gestão estratégica em detrimento da gestão social nas instituições do terceiro setor, Tenório (1998) expõe que por sua natureza híbrida e dependência de recursos externos, que faz com que ao mesmo tempo em que não tem fins lucrativos, tenha que considerar questões relacionadas ao mercado e a competitividade para seu funcionamento, como já foi mencionado.

Diante das cobranças externas, inclusive do próprio Estado, pela comprovação da efetividade da OSCIP, que herda a desconfiança pela falta de sistematização e profissionalização e, na figura do gestor social, pelas questões individuais que o perpassam, os conflitos próprios do interesse público e do interesse privado em diferentes níveis atravessam a proposta de uma gestão social, apontamentos que podem ser observados em Tenório (1998):

Numa perspectiva macro, a deficiência gerencial na implementação de políticas públicas, agravada pela escassez crônica de recursos financeiros,



fomenta o caráter competitivo das organizações do terceiro setor, já que elas têm de concorrer para obter recursos junto ao primeiro e/ou segundo setor. Sob um enfoque micro, esta demanda por recursos pode provocar também o distanciamento da maneira dessas organizações atuarem com as questões sociais, de um gerenciamento centrado na intersubjetividade da pessoa humana para aquele determinado pelo cálculo egocêntrico de meios e fins. Adiciona-se a isto o fato de estas organizações da sociedade civil, na ânsia de “profissionalizarem-se”, na “luta pela sobrevivência”, passarem a utilizar os mesmos mecanismos gerenciais daqueles empregados pelo setor privado nos seus processos de tomada de decisão. (TENÓRIO, 1998, p.20-21)

No que concerne às políticas de prevenção social à criminalidade, nos encontramos diante dessa questão, por exemplo, ao verificarmos as principais formas de acompanhamento da efetividade das ações, que são, predominantemente, quantitativas, como se encontra nos indicadores monitorados pela Política de Prevenção: número de inscritos no PrEsp; número de atendimentos aos egressos do sistema prisional; número de atendimentos no Programa Mediação de Conflitos; percentual de casos (concluídos) em Mediação de Conflitos que chegaram à resolução pacífica de conflitos; número de novas penas encaminhadas monitoradas pelo CEAPA; percentual de cumprimento de penas e medidas alternativas; média mensal de jovens em atendimento regular pelo Programa Fica Vivo! (MINAS GERAIS, 2015).

Para além desses números monitorados, não há metodologia sistematizada para análise qualitativa dos resultados da política de prevenção. Encontramos no portfólio da Política de Prevenção à Criminalidade a proposta do Relatório Analítico das

Dinâmicas de Violência e Criminalidade, que visa acompanhar as transformações ocorridas na dinâmica local nas regiões em que atuam os programas de prevenção (MINAS GERAIS, 2015). No entanto, a metodologia desse acompanhamento não está suficientemente definida e sistematizada e, ainda, encontramos outra questão: a finalidade desse relatório é acompanhar os impactos do programa na dinâmica, isto é, redução, transição, transformação das práticas violentas e criminais nos territórios. Mas, não avaliam, por exemplo, aspectos que permitam identificar a apropriação dos próprios cidadãos locais quanto às questões propostas pela política, a saber, o desenvolvimento da emancipação e participação comunitária, que seria uma das características essenciais da proposta de Gestão Social.

Dentre as propostas, sistematizações, eventos e produções próprias à política, muito gira em torno do público atendido, das comunidades, das intervenções, mas pouco se pensa na própria estrutura do funcionamento dos programas, como a função, o lugar de seus executores e a efetividade ou não dessa proposição como se encontra. Conforme Junior, Faria e Fontenele (2009):

A gestão das organizações sem fins lucrativos emprega as funções administrativas – planejamento, organização, direção e controle –, a fim de conferir às instituições o melhor desempenho em termos de eficiência, eficácia e efetividade. Tenório et al (2001) assim explicam esses conceitos: eficiência: é a melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis; eficácia: é fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado e efetividade: é a capacidade de atender às expectativas da sociedade. (JUNIOR, FARIA & FONTENELE, 2009, p.4).

Todavia, para que na execução da política pública se cumpra, nos termos da eficiência, eficácia e efetividade, a qualificação da OSCIP através dos impactos de suas ações na dinâmica social, é necessário que esta tenha conhecimento de seu próprio funcionamento, dos recursos que tem, seja estes materiais ou humanos, e como eles podem ser melhor aproveitados, de modo a promover, para além do cumprimento de metas e indicadores, a participação e promoção da emancipação social nos territórios nos quais atua.

## 5 Conclusão

A partir das questões discutidas, constata-se que é necessária uma visão sobre o modelo de estado, para compreender o lugar do gestor e, conseqüentemente, delimitar o que se espera do gestor social. Somado a essa análise, faz-se necessário entender qual o contexto de atuação da gestão social, visto que se trata de uma atuação pautada na lógica da Segurança Pública e, por conseguinte, esse lugar impacta o seu fazer.

A Política de Prevenção Social à Criminalidade é construída a partir da participação de inúmeros atores e conta com intervenções regionalizadas, sendo o gestor social peça chave nesse processo, visto que possui o contato mais próximo com a comunidade e com a leitura dos fenômenos sociais que se manifestam naquele contexto. Nesse sentido, acaba “costurando os retalhos dessa complexa diversidade” e procura atingir os resultados e metas estabelecidas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais.

Conclui-se que o Gestor na Política de Prevenção Social à Criminalidade tem o papel primordial de articular a Política nos respectivos municípios, visto que procura uma sintonia com as demandas da comunidade, as possibilidades da equipe e dos

recursos disponíveis. Representa um fazer que convoca para uma leitura da realidade sócio-política para prever a sua intervenção.

Além disso, colabora no processo de sistematização sobre Segurança Pública. Trata-se de um trabalho que exige sensibilidade e discernimento para promover análise dos fatores que geram a criminalidade e, a partir da necessidade de ação, desenvolver junto com os analistas sociais e comunidade ações individualizadas e específicas para cada território, onde permite que o gestor possa promover a segurança pública com a sua marca e levando em conta as especificidades locais.

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, M. A. **Terceiro Setor**. Anais do XXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Salvador, BA, p. 1-15, 2002.

ARAÚJO, E. T. (IN) **Consistências da Gestão Social e seus processos de Formação**: um campo em construção. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP. Brasil, 2012.

BINDÉ, J. Complexidade e crise da representação. In: MENDES, C. **Representação e Complexidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003

BRASIL. **Lei 9790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências, Brasília, DF.

BRASIL. **Decreto 3100, de 30 de junho de 1999**. Regulamenta a lei 9790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação

de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências, Brasília, DF.

BOULLOSA, R. F., ARAÚJO, E. T. MELO, V. P., SCHOMMER, P. C., & Fischer, M. T. Oficina de avaliação Participativa de Propostas e Práticas Pedagógicas na Formação em gestão Social: Descobrendo Olhares e Construindo Novos Horizontes de Pesquisa. In A.S. RIGO, J.T. SILVA, JR, P. C. SCHOMMER, A.C. CANÇADO, (Org.), **Gestão Social e Políticas Públicas de desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Juazeiro, BA, Petrolina, PE: Universidade Federal do Vale do São Francisco, vol. 3, p. 380-386, 2010.

BOULLOSA, R. F. & SCHOMMER, P. C. **Limites da Natureza da Inovação ou qual o Futuro da Gestão Social?** Anais do XXXII Encontro Científico de Administração, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2008.

CANÇADO, AC; TENÓRIO, FG & PEREIRA, JR. **Gestão Social: Reflexões Teóricas e Conceituais**. Caderno EBAPE.BR, v.9, nº3, artigo 1. Rio de Janeiro, set.2011.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social**. Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, Brasil, 2011.

CARRION, R. S. M.; CALOU, Ângela. Prefácio — Pensar a Gestão Social em terras de “Padinho Cícero”. In: SILVA JUNQUILHO, Gelson et al. (Org.). **Tecnologias de Gestão por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: Edufes, 2007. v. II, p. 159-170

CHANLAT, Jean-François, Atlas. **Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social**, (Tradução de Ofélia de Lanna Sette Torres). São Paulo, SP, 1999.

DI MÉO, Guy. (1998) - **Géographie sociale et territoires**. Paris, Éditions Nathan, 320 pp.

DOWBOR, Ladislau. Gestão Social e Transformação da Sociedade. In L. DOWBOR r, S. KILSZTAJN (Orgs). **Economia Social no Brasil**, São Paulo, SP: SENAC, pp. 17-41, 2010.

EVERS, A. **Part of the Welfare Mix**: the thir sector as an intermediate área. *Voluntas* 6 (2), 159-82, 1995.

FISCHER, T. M. D. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In T. M. D. FISCHER, (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação, Salvador, BA: Casa da Qualidade, p. 12-32, 2002.

FISCHER, T. M. D. & MELO. V. P. Projeto Programa de Desenvolvimento e Gestão Social. In T. M. D. FISCHER, Roesch, S., & MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social**: casos para ensino. Salvador, BA: EDUFBA, CIAGS/UFBA. p.13-4, 2006.

FOUCAULT, Paul-Michel. **Microfísica do Poder**. Editora Sabotagem. In: <https://cartaslivres.files.wordpress.com/2011/08/microfisica.pdf>. Disponível em 28 de março de 2016.

FRANÇA-FILHO, G. C. Definindo gestão social. In J. T. SILVA, JR, R. T. MÂSIH, A. C. CANÇADO, P. C. SCHOMMER. **Gestão Social**. Práticas em debate, teorias em construção. Juazeiro do Norte, CE, Liegs/UFC, p. 26-37, 2005.

GONDIM, S., FISCHER, T. M. D., & MELO, V.P. **Formação em gestão social**: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In T. M. D. FISCHER, S.

GOHN, Maria da Glória. **Abordagem Teórica no estudo dos movimentos sociais na América Latina.** Caderno CRH, Volume 21, página 439 – 455. Set-Dez. 1997.

ROESCH, & V. P. MELO, (Orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino Salvador,** BA: EDUFBA, CIAGS/UFBA, p.43-61, 2006.

JUNIOR, MDA; FARIA, MVCM; FONTENELE, RES. **Gestão nas Organizações do Terceiro Setor:** Contribuições para um Novo Paradigma nos Empreendimentos Sociais. São Paulo: XXXIII Encontro da ANPAD. Setembro, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR1546.pdf>. Acesso em 31 de março de 2017.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais.** Caderno de Administração PUC-SP, São Paulo, SP,3, p.101-125, 2000.

MENDONÇA, P.M. E; GONÇALVES-DIAS, S.L.F & JUNQUEIRA, L.A.P. **Gestão Social:** notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro 46(5):1391-408, set./out. 2012

MINAS GERAIS - SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL (SEDS). Superintendência de Prevenção à criminalidade. **Prevenção social à criminalidade: A experiência de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Author, 2009.

MINAS GERAIS. Anexo I – Termo de Referência. In: **Termo de Parceria nº035/2016. 2016.**

MINAS GERAIS. **Portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade**. 2015.

MARTELETO, R. M; RIBEIRO, L. B. **Informações e Construção do Conhecimento para a Cidadania no Terceiro Setor**. Projeto Integrado de Pesquisa, “Cultura, Informação e Sociedade; estudo das práticas de informação em campos sociais específicos com vistas à revisão e ampliação de modelos de comunicação e transferência da informação”. Financiamento CNPQ. 1996/1997.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PINHO, Ângela. **Conexão: Apartamentos e mídias em Belo Horizonte**. – São Carlos, 2005.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social**: uma perspectiva conceitual. In Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor**: o espectro do mercado. Revista de Administração Pública, 33(5) p. 85-102, 1999.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. I. A.; MAGALHÃES, C. M. R. **Gestão social e desenvolvimento local**: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: ENANPAD, 28. Curitiba, PR: Anpad. CD-ROM, 2004.

TEODÓSIO. A. S. S. **Parcerias Tri-setoriais em Políticas Públicas: Desafios para o Entendimento de seus Desdobramentos na Esfera Pública**. In: Rigo, A. S. (org.) **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Juazeiro, BA, Petrolina, PE, p.135-167, 2010.



VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do “Terceiro Setor” no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil.** [Dissertação de Mestrado]. Curitiba: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2006.

## O ACESSO AO *WHATSAPP* DO CIDADÃO PELA POLÍCIA

**Leandro de Paula Carlos**

Aluno do Curso de Habilitação de Oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais. Acadêmico de Direito da Faculdade Talentos Humanos – FATHUS.

**Resumo:** As intervenções policiais rotineiramente se apresentam por meio da abordagem policial e da prisão em flagrante. Nessas atuações, o policial se depara com questões diversas, dentre as quais enfatizamos o acesso às mensagens nos aplicativos de trocas de informações contidos nos celulares dos indivíduos abordados ou presos. Trata-se de um tema atual e que tem gerado polêmica. Dessa maneira, é importante analisá-lo sob o enfoque constitucional, sem desconsiderar o âmbito da Segurança Pública. Nesse sentido, este texto pretende relacionar os principais aspectos legais da intervenção policial no trato das mensagens contidas em celulares e os direitos e garantias individuais.

**Palavras-chaves:** Polícia Militar. Celular. Mensagens. Whatsapp. Fundada suspeita. Segurança Pública. Direitos e garantias. Legalidade.

**Abstract:** Police interventions routinely present themselves through the police approach and red flag arrest. In these actions, the policeman is confronted issues, among which we emphasize the

access to the messages in the information exchange applications contained in the cell phones of the individuals approached or imprisoned. This is a current theme that has generated controversy. In this way, it is important to analyze it under the constitutional approach, without disregarding the scope of Public Security. In this sense, this text intends to relate the main legal aspects of police intervention in the treatment of messages contained in mobile phones and individual rights and guarantees.

**Keywords:** Military Police. Cell phone. Posts. Whatsapp. Found suspect. Public security. Rights and guarantees. Legality.

## 1 INTRODUÇÃO

A modernidade fez com que o aparelho celular se tornasse um item essencial ao dia a dia do indivíduo. Com diversas funções, os *smartphones* se tornaram verdadeiros dispositivos de armazenamento de informações cuja importância pode permear todos os papéis sociais vividos por ele. Muitas dessas informações não são compartilhadas e, se acessadas, podem comprometer a vida da pessoa causando-lhe prejuízos imensuráveis.

Com o surgimento dos aplicativos de troca de mensagens, como, por exemplo, o *telegram* e o *whatsapp*, este último mais utilizado, a facilidade de comunicação entre os indivíduos ganhou destaque e, de olho nisso, várias empresas passaram a utilizá-los. Também as corporações policiais adotaram o uso de aplicativos, mormente pela segurança que oferece contra vazamento de dados trocados. Devido a essa característica, a macrocriminalidade e a microcriminalidade também passaram a

utilizar essas facilidades, potencializando a atuação criminosa e dificultando a repressão e prevenção por parte do Estado, tendo em vista a alta criptografia do aplicativo.

Essa dificuldade pode gerar a vontade por parte do policial militar de acessar, a qualquer custo, o celular do suspeito para tentar identificar ações criminosas e combater o crime. É nobre a intenção, contudo, no Estado Democrático de Direito, o funcionário público tem o dever de atuar sob o Princípio da Legalidade, o qual permite somente agir conforme a lei e restrito ao fim por ela previsto. Como o tema é atual, não há legislação expressa tratando claramente sobre tal acesso. Todavia, sob um filtro constitucional, toda intervenção policial deve obedecer aos direitos e garantias individuais, pois estes não podem sofrer nenhum tipo de interferência sem a devida autorização.

### **2 Da intervenção policial**

Cabe ao Estado proporcionar a Segurança Pública, embora seja responsabilidade de todos, conforme previsto no art. 144 da Constituição Federal de 1988. Para tanto, a Carta Magna elencou no mesmo dispositivo os órgãos policiais encarregados disso, cabendo à Polícia Militar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, de forma preventiva e repressiva.

Para cumprir sua missão constitucional, a Polícia Militar se vale da abordagem policial, ato administrativo discricionário, autoexecutório e coercitivo (MINAS GERAIS, 2013, p. 66). Isso significa que, presente a fundada suspeita, a abordagem policial será de ofício, pois é meio para realizar a busca pessoal, conforme previsto no art. 244 do Código de Processo Penal, para averiguar se a pessoa está na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito.

Trata-se, portanto, de método de prevenção que utiliza circunstâncias objetivas e subjetivas dentro de uma finalidade relacionada à segurança pública, não podendo pautar-se em objetivo diverso, sob pena de abuso de autoridade. Obviamente, possuindo o ato os requisitos necessários que validam sua existência, age o policial sob o manto da excludente do estrito cumprimento do dever legal.

A polícia pode e deve verificar, por exemplo, a ilicitude do aparelho celular através da consulta do IMEI, consultando nos cadastros policiais se há algum registro de produto de crime.

Não estando em flagrante delito ou não possuindo mandado de prisão em seu desfavor, deve o suspeito ser liberado, pois o ato administrativo realizado pela polícia cumpriu seus efeitos. A questão atinge a polêmica quando, desejando buscar informações sobre envolvimento em crimes, o policial resolve acessar o conteúdo do celular do abordado, seja solicitando que este lhe permita o acesso, seja acessando sem a autorização ou diante da ausência de manifestação do indivíduo para isso.

Por uma questão de tirocínio policial e aprendizado empírico, os policiais sabem que muitas ações criminosas (como, por exemplo, venda ilegal de armas de fogo, combinação de assaltos, etc.) são articuladas pelo *whatsapp* ou outro aplicativo. Além disso, criminosos muitas vezes mantêm fotos e outros dados relacionados a crimes arquivados em seus celulares.

### **3 Dos Direitos e Garantias Constitucionais relacionados**

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso X, aduz que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Esse direito também é

assegurado pela Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada pelo Brasil através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, na qual se assegura, em seu art. 11, o respeito à honra e o reconhecimento da dignidade humana.

Outro direito constitucional relacionado está previsto no art. 5º, inciso XII, que assevera ser inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

Para Lenza (2015, p. 1186), essa garantia constitucional de inviolabilidade abrange, por óbvio, as comunicações em meios eletrônicos feitas de forma privada, realizadas por meio do *whatsapp*, por exemplo. Isso porque, com a evolução social, as formas de comunicação se alteraram, mas o direito protegido pela norma permanece o mesmo, qual seja, o de não sofrer a devassa de dados das comunicações sem a devida autorização legal.

Afirma o artigo 5º, parágrafo 1º, da CF que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Nesse sentido:

Parte da doutrina ainda foi bem além, sustentando o ponto de vista segundo o qual a norma contida no art. 5º, parágrafo 1º, da CF, estabelece a vinculação de todos os órgãos públicos e particulares aos direitos fundamentais, no sentido de que os primeiros estão obrigados a aplicá-los, e os particulares a cumpri-los, independentemente de qualquer ato legislativo ou administrativo (SARLET, 2016).

No entanto, nenhum direito é absoluto, conforme ressalta Diógenes Júnior e Nogueira (2012, *on-line*):

[...] os direitos fundamentais podem ser objeto de limitações, não sendo, pois, absolutos.[...] Até o elementar direito à vida tem limitação explícita no inciso XLVII, *a*, do art. 5º, em que se contempla a pena de morte em caso de guerra formalmente declarada.

Destarte, é imperioso que, para a relativização de um direito ou garantia fundamental, é imprescindível a existência de um comando expressamente previsto na lei, ou autorização judicial devidamente fundamentada. Isso porque alguns desses direitos não podem sofrer relativização ou obstrução por nenhuma pessoa do poder público, em razão do princípio constitucional da reserva de jurisdição, a qual destina aos Magistrados competentes tais atribuições. Segundo o eminente ministro Celso de Mello, no julgamento do MS 23452/RJ:

[...] o postulado de reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem haja eventualmente atribuído o exercício de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (STF, 1999).

#### **4 Do entendimento dos tribunais Superiores**

O entendimento dos tribunais superiores caminha no sentido de refutar as provas obtidas por intermédio da violação dos direitos e garantias do indivíduo sem autorização judicial.

## O ACESSO AO WHATSAPP DO CIDADÃO PELA POLÍCIA

Consagrado em nosso ordenamento jurídico, não se admitem as provas obtidas por meios ilícitos, conforme art. 5º, inc. LVI, da CF/88.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 389.808, afirmou que há necessidade de autorização judicial para quebrar sigilo bancário, por se tratar de verdadeira cláusula de reserva de jurisdição, sendo competência exclusiva do Judiciário, o poder para tal:

Conforme disposto no inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal, a regra é a privacidade quanto à correspondência, às comunicações telegráficas, aos dados e às comunicações, ficando a exceção a quebra do sigilo submetida ao crivo de órgão equidistante o Judiciário e, mesmo assim, para efeito de investigação criminal ou instrução processual penal. SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS RECEITA FEDERAL. Conflita com a Carta da República norma legal atribuindo à Receita Federal parte na relação jurídicotributária o afastamento do sigilo de dados relativos ao contribuinte (STF, 2011).

O Tribunal da Cidadania enfrentou o tema no julgamento do RHC: 51531, decidindo que é imprescindível a autorização judicial para o acesso a mensagens do *whatsapp* contidas em celular de pessoa presa em flagrante:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. NULIDADE DA PROVA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PARA A PERÍCIA NO CELULAR. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. 1. Ilícita é a devassa de dados, bem como das conversas de *whatsapp*, obtidas diretamente pela polícia em **celular apreendido no flagrante**, sem prévia autorização judicial. 2. Recurso ordinário em habeas corpus provido,



para declarar a nulidade das provas obtidas no celular do paciente sem autorização judicial, cujo produto deve ser desentranhado dos autos (STJ, 2016, grifo nosso).

Nesse sentido, podemos perceber que, mesmo diante da prisão em flagrante, autorizada pelo nosso ordenamento jurídico, se presentes os elementos do flagrante delito (art. 302 do Código de Processo Penal Brasileiro), o direito à proteção ao sigilo dos dados de comunicações não pode ser relativizado, carecendo de autorização judicial.

Em síntese, uma abordagem de verificação, situação menos gravosa que uma prisão em flagrante, não teria o condão de autorizar essa devassa, pois o ato administrativo não estaria de acordo com o princípio da legalidade, visto que o conteúdo, o de efetuar a busca de informações privadas no celular, é ilícito por não estar amparado por necessária ordem judicial. Nesse panorama, o STJ reafirma seu entendimento:

Na ocorrência de autuação de crime em flagrante, **ainda que seja dispensável ordem judicial para a apreensão de telefone celular, as mensagens armazenadas no aparelho estão protegidas pelo sigilo telefônico**, que compreende igualmente a transmissão, recepção ou emissão de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por meio de telefonia fixa ou móvel ou, ainda, por meio de sistemas de informática e telemática. Sem prévia autorização judicial, são nulas as provas obtidas pela polícia por meio da extração de dados e de conversas registradas no *whatsapp* presentes no celular do suposto autor de fato delituoso, **ainda que o aparelho tenha sido apreendido no momento da prisão em flagrante.** (STJ, 2016, grifo nosso).

## O ACESSO DO WHATSAPP DO CIDADÃO PELA PÓLÍCIA

Recentemente, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais acompanhou o entendimento do STJ, ao julgar um caso em que houve acesso das mensagens do *whatsapp* sem consentimento do indivíduo preso em flagrante e sem autorização judicial:

Ementa: Apelação criminal. Tráfico de entorpecentes. Apreensão do aparelho de telefone celular de propriedade do agente. Acesso aos dados. Não autorização pelo agente. Ilegalidade. Desclassificação para delito previsto no art. 28 da Lei de Tóxicos. Possibilidade. Dúvida fundada a respeito do destino da droga apreendida. - Ilícita é a leitura das mensagens trocadas por meio do aplicativo denominado *whatsapp* acessadas em aparelho de telefone celular apreendido, **se realizada sem ordem judicial ou sem que haja situação excepcional que a justifique.** - Existindo sérias dúvidas acerca da destinação mercantil da substância entorpecente apreendida, sendo forte a possibilidade de porte para uso próprio do autor, deve-se proceder à desclassificação do crime de tráfico para o delito previsto no art. 28 da Lei nº 11.343/2006 (TJMG, 2018, grifo nosso).

Assim, é vasta a jurisprudência que entende haver necessidade de autorização judicial para acesso a mensagens do *whatsapp*, ou mesmo ao conteúdo do celular do indivíduo preso em flagrante, reafirmando o texto constitucional e sua aplicabilidade imediata. Destarte, uma pessoa abordada, sob fundada suspeita pela polícia, possui os mesmos direitos de ter o sigilo de dados garantido.

Para CAVALCANTE (2018), há diferença entre acesso ao celular do investigado e acesso ao celular da vítima. Ambos têm direito à proteção contra a inviolabilidade dos dados contidos no aparelho, contudo, no caso de vítima de crime de homicídio, por exemplo, e havendo interesse por parte da família no esclarecimento dos

fatos, não há que se falar em prova ilícita no acesso aos dados, como já decidiu o STJ<sup>1</sup>, sendo o aparelho fornecido pela família.

## 5 Do acesso às mensagens no celular por parte da polícia

Nessa esteira, quando da abordagem a indivíduo suspeito, ou mesmo quando da sua prisão, não cabe o acesso, a leitura, cópia ou qualquer destinação de mensagens contidas no *whatsapp* ou outro aplicativo de trocas de mensagens, nem referente ao conteúdo do aparelho telefônico, sem autorização judicial, ressalvado o número de IMEI nas ocasiões necessárias para a comprovação de não se tratar de aparelho produto de crime.

Caso insista o policial nessa averiguação sem a autorização judicial, além das informações violadas não serem consideradas como provas na fase judicial, por se tratar de provas obtidas de forma ilícita, pode o policial incorrer nas condutas previstas na Lei nº 4.898, de 1965, que regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade, bem como no previsto no art. 10 da Lei nº 9.296 de 1996, que regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal.

Nesse sentido, caso haja suspeita de o indivíduo ter utilizado o *whatsapp* para a prática de crimes, ou possuir conteúdo que indique outras ilicitudes no celular, deve o policial constar tal hipótese no Boletim de Ocorrência, no caso de prisão em flagrante, encaminhando o aparelho apreendido, juntamente com o conduzido, para a Autoridade Policial Judiciária. Porém, defendemos que, conforme citou o TJMG no julgado aqui

---

<sup>1</sup> STJ. 6ª Turma. RHC 86.076-MT, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Rel. Acd. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 19/10/2017 (Info 617). Disponível em <<https://www.dizerodireito.com.br/2018/02/acesso-as-conversas-do-whatsapp-pela.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

referenciado, pode haver situações excepcionais que justifiquem a perquirição de dados, na medida em que esse direito não é absoluto. Cita-se, como exemplo, o caso de uma ocorrência de extorsão mediante sequestro, na qual os sequestradores, devidamente identificados no contexto, são abordados e as informações que podem indicar a localização da vítima (fotos do local, por exemplo) encontram-se no celular dos suspeitos, devendo a polícia agir de imediato para preservar a vida humana.

Com relação ao consentimento do cidadão em fornecer o conteúdo ao policial, este deve ser livre e sem qualquer vinculação. O policial não pode coagir o indivíduo a entregar as informações contidas no aparelho, bem como realizar o espelhamento do whatsapp, o qual consiste em acompanhar em tempo real as mensagens do aplicativo em outro dispositivo, por intermédio do whatsapp web. Para a eminente ministra Laurita Vaz<sup>2</sup>, o espelhamento equivaleria a um tipo híbrido de obtenção de prova, um misto de interceptação telefônica (quanto às conversas futuras) e de quebra de sigilo de e-mail (quanto às conversas passadas) que não tem previsão legal.

### 6 Conclusão

Diante do exposto, é imperioso que o policial atuante em atividades ostensivas acompanhe a jurisprudência de nossos Tribunais e se atualize em assuntos cotidianos para exercer seu dever com dedicação, qualidade e sob o manto da Legalidade, em que pese à carência de doutrina em relação a assuntos tão recentes. Sabemos que a Segurança Pública é tema atual e

---

2 STJ. Sexta Turma anula prova obtida pelo WhatsApp Web sem conhecimento do dono do celular. 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Sexta-Turma-anula-prova-obtida-pelo-WhatsApp-Web-sem-conhecimento-do-dono-docelular](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Sexta-Turma-anula-prova-obtida-pelo-WhatsApp-Web-sem-conhecimento-do-dono-docelular)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

debatido constantemente. Nesse contexto, situações como o caos do sistema carcerário e o número elevado de homicídios trazem uma sensação da necessidade errônea de buscar quaisquer meios para o combate do crime nas diversas comunidades brasileiras. Por conseguinte, os direitos e garantias não podem servir de escusas para o cometimento de crimes e, nesse sentido, o policial deve ficar atento para encaminhar às autoridades competentes as notícias de práticas criminosas, realizar as prisões em flagrante e apreender materiais ilícitos ou relacionados com o crime, sempre que as situações se apresentarem adequadas para tal.

Cada Instituição Policial deve orientar seu agente a seguir os princípios da Administração Pública, fornecendo ao cidadão um serviço de qualidade através de atitudes probas e exemplares. É imperioso observar a Constituição Federal e seguir estritamente os ditames nela contidos, pois o Estado Democrático depende do seguimento dessas regras e sabemos o quanto se torna cara a inobservância delas.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Reserva de Jurisdição e Direito de Liberdade**. 2004. Palestra proferida no IV Congresso Nacional de Direito Penal e Processual Penal, no dia 23/04/2004, no Hotel Glória, Rio de Janeiro, promovida pelo Instituto de Direito. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3da0cfe2-7901-4e75-892c-af0e2cb34afa&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=3da0cfe2-7901-4e75-892c-af0e2cb34afa&groupId=10136)>. Acesso em: 08 abr. 2018.

CAVALCANTE, Marcio André Lopes. **Acesso às conversas do Whatsapp pela autoridade policial e (in)validade da prova**. 2018. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2018/02/aceso-as-conversas-do-whatsapp-pela.html>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Código de Processo Penal e Lei de Execução Penal**. Salvador: Juspodium, 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. **STJ: É ilícita a prova obtida por acesso ao WhatsApp sem autorização judicial**. 2018. Disponível em:< <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/09/01/stj-e-ilicita-prova-obtida-por-acesso-ao-whatsapp-sem-autorizacao-judicial/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

DIÓGENES JÚNIOR, NOGUEIRA, José Eliaci. **Aspectos gerais das características dos direitos fundamentais**. 2012. Disponível em:<[http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-gerais-das-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais,37841.html#\\_ftn11](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-gerais-das-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais,37841.html#_ftn11)>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Tática Policial, Abordagem a Pessoas e tratamento às Vítimas**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Regime jurídico dos direitos fundamentais sociais na Constituição**. 2016. Disponível em:<[https://www.conjur.com.br/2016-ago-19/direitos-fundamentais-regime-direitos-fundamentais-sociais-constituicao-parte#\\_ftn5](https://www.conjur.com.br/2016-ago-19/direitos-fundamentais-regime-direitos-fundamentais-sociais-constituicao-parte#_ftn5)>. Acesso em: 07 abr. 2018.

SILVA, Edson Emanuel Nonato; ROLIM, Vanderlan Hudson. **A importância da atividade de Inteligência de Segurança Pública**

**na Prevenção Criminal.** O Alferes, Belo Horizonte, v. 27, n. 70, p.139-168, jan.2017. Disponível em:<<http://revista.policiamilitar.mg.gov.br/periodicos/index.php/alferes/issue/view/92>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

STF, Mandado de Segurança: **MS23.452-RJ**, Tribunal Pleno. Relator Min. Celso de Mello. DJ 12/05/2000. JusBrasil, 1999. Disponível em:<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj>> Acesso em: 15 jun. 2019.

STF, Recurso Extraordinário: **RE 389.808**. Rel. Min. Marco Aurélio, DJ. 15.12.2010, Plenário, DJE de 10.05.2011. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622715>> Acesso em: 15 jun. 2019.

STJ, Recurso Extraordinário em Habeas Corpus **RHC 51531, RO 2014/0232367-7**, Relator: Ministro NEFI CORDEIRO, Data de Julgamento: 19/04/2016, T6 - SEXTA TURMA, DJE 09/05/2016. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340165638/recurso-ordinario-em-habeas-corporus-rhc-51531-ro-20140232367-7>> Acesso em: 15 jun. 2019.

STJ. 5ª Turma, **RHC 67.379-RN**, Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 20/10/2016. Disponível em < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/404895121/recurso-ordinario-em-habeas-corporus-rhc-67379-rn-2016-0018607-3/inteiro-teor-404895169?ref=juris-tabs>> Acesso em: 15 jun. 2019.

STJ. **Sexta Turma anula prova obtida pelo WhatsApp Web sem conhecimento do dono do celular.** 2018. Disponível em:< [http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Sexta-Turma-anula-prova-obtida-pelo-WhatsApp-Web-sem-](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Sexta-Turma-anula-prova-obtida-pelo-WhatsApp-Web-sem-)

## O ACESSO DO WHATSAPP DO CIDADÃO PELA PÓLÍCIA

conhecimento-do-dono-do-celular>. Acesso em: 15 jun. 2019.

STJ. 6ª Turma. **RHC 51.531-RO**, Rel. Min. Nefi Cordeiro, julgado em 19/4/2016. Disponível em <[http://www.omci.org.br/m/jurisprudencias/arquivos/2016/stj\\_00070839320148220000\\_19042016.pdf](http://www.omci.org.br/m/jurisprudencias/arquivos/2016/stj_00070839320148220000_19042016.pdf)> Acesso em: 15 jun. 2019.

TJMG, **Apelação Criminal nº 1.0024.16.101873-4/001**, Rel.ª Des.ª Beatriz Pinheiro Caires, 2ª Câmara Criminal, DJ. em 1º/3/2018, p. em 12/3/2018. . Disponível em <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/8996/1/BJE%20181.2018.pdf>> Acesso em: 15 jun. 2019.



## DESAFIOS DA COLETA DE DADOS E EM EVIDÊNCIAS DIGITAIS

### LILIAN NORONHA NASSIF

Doutora em Ciência da computação. Especialista em Engenharia de Telecomunicações, Segurança da Informação e *Crime Scene Investigation*. Professora do programa de Mestrado em Segurança Pública e Cidadania da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG).

**Resumo:** A investigação de crimes que utilizam dispositivos eletrônicos exige um mecanismo adequado de coleta e extração dessas evidências. Se o investigador ou policial não apreende provas digitais de forma a serem usadas em um processo forense, algumas informações importantes podem ser perdidas, e os juízes podem descartar provas do caso porque a apreensão ou a extração foram inadequadas. A correta apreensão de forense digital envolve a preparação de profissionais das áreas de direito, de segurança policial e de informática. O artigo apresenta importantes desafios enfrentados durante a coleta e extração de dados de evidências em diferentes perspectivas de lugares. A pesquisa abrange os principais ambientes virtuais e presenciais, objetivando elencar obstáculos técnicos e preocupações com privacidade e integridade. Os resultados aqui obtidos podem ser incluídos em Procedimentos Operacionais Padrão (POP) das equipes de forense digital, estimulando a padronização e a definição de melhores

práticas neste campo da criminalística moderna.

**Palavras-chave:** Evidência digital. Forense. Apreensão. Extração de dados.

**Abstract:** Crime investigation involving electronic devices demands an appropriated mechanism of evidence acquisition and data extracion. If the investigator or police officer does not acquire digital evidence to use in a forensic process, some important information can be lost and judges can discard the case because seizure was inadequate. A correct seizing of digital evidences englobes preparation of professionals of law, police, and information technology. This paper presents important challenges faced during evidence collection and data extraction in different perspectives of places. The research covers the main virtual and presencial environments, aiming to list technical obstacles and concerns with privacy and integrity. The results obtained here can be included in the standard operational procedures (SOPs) of digital forensic teams, stimulating best practices standardization in this modern criminology field.  
**Keywords:** Digital evidence. Forensic. Seizing. Data extraction.

## 1 INTRODUÇÃO

Uma evidência digital pode ser aceita em um tribunal desde que permaneça confiável desde a sua apreensão. O primeiro interventor da evidência digital e o especialista em evidência digital<sup>1</sup> precisam estar preparados antes mesmo do crime existir. Os promotores e delegados devem entender como os aspectos técnicos podem influenciar no processo legal, por exemplo que tipo de evidência digital coletar e quanto tempo a evidência requer preparação e análise. Os dispositivos smartphones e notebooks são amplamente usados e frequentemente revelam conversas, fotos e vídeos particulares. O momento da coleta de evidências é crucial e as ferramentas forenses devem ser cuidadosamente selecionadas com antecedência.

A área forense digital é um dos novos campos da criminalística moderna e vários juízes ainda possuem dúvidas sobre o entendimento da preservação das evidências. Os Procedimentos Operacionais Padrões (POP) devem ser definidos e seguidos durante a fase de coleta de evidências digitais, incluindo o uso de materiais específicos, como bolsas antiestáticas, luvas para retirada de discos rígidos (HDs) e bolsas Faraday para armazenar telefones celulares, para bloqueio de sinais eletromagnéticos e impedimento de acesso remoto ao celular.

A análise forense digital carece de uma reflexão atualizada sobre os desafios da coleta de evidências digitais. Sem uma clara compreensão dos principais obstáculos, vários erros podem ser cometidos, desde a cena do crime até o laboratório forense.

Este artigo apresenta uma lista detalhada de problemas na coleta

---

<sup>1</sup> Especialista em Evidência Digital (DES): indivíduo que pode executar tarefas de um DEFR e possui um conhecimento especializado, aptidão e habilidade para lidar com uma ampla gama de questões técnicas.

de evidências digitais, definindo referências para inclusão em procedimentos de melhores práticas, visando a integridade dos dados. Os promotores, policiais e técnicos em informática devem ter uma visão semelhante dos problemas relativos à coleta de evidências digitais, pois formam elos de atuação complementar nos procedimentos de apreensão, exame e investigação. Esta interatividade contribui para a melhoria contínua de cada operação deflagrada.

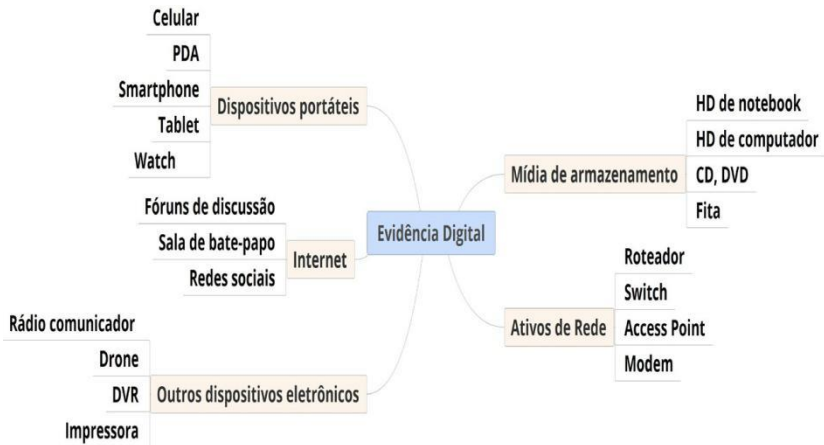
Este artigo está organizado da seguinte forma: a Seção 2 apresenta algumas particularidades das evidências digitais. A Seção 3 apresenta locais onde as evidências digitais podem ser coletadas, considerando sites reais e virtuais. A Seção 4 relaciona desafios na coleta de evidências e a Seção 5 conclui o artigo.

### **2 Evidência Digital**

Evidência digital é qualquer informação de valor probatório que seja armazenada ou transmitida em formato digital. Os tipos de evidências digitais aumentam continuamente. Uma lista não exaustiva de evidências digitais é apresentada pelo National Institute of Justice (2007). A Figura 1 organiza-as em grupos, de acordo com a similaridade dos exames necessários.

As evidências agrupadas como mídia de armazenamento e dispositivos portáteis merecem uma atenção especial, considerando-se que frequentemente são o foco de investigação devido à sua ampla utilização.

**Figura 1: Evidências digitais em agrupamentos por similaridade**



Fonte: Elaboração própria, 2018

O smartphone é um acessório inseparável hoje em dia para todos. É equipado com todos os tipos de tecnologia para registrar fotos, conversas, navegações de internet, notas, chamadas e localizações, dentre outros, conforme detalhado pelo *International Data Corporation (2018)*. Todo o tipo de interação e movimento pode ser recolhido a partir de um smartphone pessoal. Isso pode explicar o quão valiosa é essa evidência digital e os cuidados necessários para coletá-la. Se o smartphone não estiver devidamente desligado e todos os tipos de redes não estiverem desconectados, é possível que todas as informações possam ser apagadas antes mesmo de chegar ao laboratório forense (NIJ, 2008).

A mensagem instantânea (IM) é uma das aplicações mais importantes usadas para organizar crimes hoje em dia. Devido à possibilidade de comunicação com privacidade implementada por algoritmos de criptografia, as mensagens instantâneas, como o WhatsApp, podem fornecer excelentes oportunidades

para a sociedade, mas também podem ser usadas para a prática de delitos (ZHANG *et al.*, 2015).

O HD é outra importante evidência digital que pode ser removida fisicamente do desktop ou notebook para análise posterior no laboratório forense. No entanto, os investigadores geralmente não obtêm informações voláteis durante um procedimento de apreensão. Informações voláteis contêm hora do sistema, usuários conectados, arquivos abertos, informações de rede, histórico de comandos e memória de processo, por exemplo. Essas informações podem ser obtidas se o computador for encontrado ligado (NIJ, 2008). Evidências digitais geralmente são apreendidas após outras fases de investigação, como escutas telefônicas.

Após a obtenção de provas digitais, todos os envolvidos estão alarmados. A apreensão de evidências digitais é importante para validar algumas investigações e deve ser tratada com extremo cuidado. Após essa fase, os investigados tendem a eliminar todos os tipos de provas, e a evidência digital pode ser a última chance para um caso de sucesso.

### **3 Lugares para apreensão e extração de dados e evidências digitais**

Investigadores e policiais podem coletar evidências *on site* e *on-line* e podem enviar provas para o laboratório forense. Quando um investigador coleta evidências no local (*onsite*), o investigador está fisicamente presente na cena do crime. Quando um investigador coleta evidências *on-line*, o investigador está adquirindo dados usando uma rede ou extraindo dados da nuvem. No laboratório, mais precisamente no laboratório forense, os investigadores podem extrair todo tipo de informação de uma evidência digital previamente apreendida.

A Seção 4 apresenta os desafios envolvidos para cada local.

Ao capturar computadores *on site*, eles podem estar ligados e, nesse caso, é possível obter dados voláteis da RAM (*Random Access Memory*). Também é recomendado fotografar a tela. A Figura 2 resume onde a coleta de evidências ocorre.

**Figura 2: Extração de dados de evidências digitais**



Fonte: Elaboração própria, 2018

Em alguns casos, é possível adquirir a imagem da evidência *on site*. Esse procedimento não remove a evidência do local original e uma cópia *bitstream* da evidência e sua função *hash* são enviadas para o laboratório forense para posterior análise.

#### **4 Desafios para apreender e extrair dados de evidências digitais**

Esta seção apresenta desafios de acordo com os diferentes locais onde a evidência digital está sendo coletada, considerando sua apreensão e extração de dados, conforme apresentado na Figura 2.

##### **4.1 Desafios na coleta de evidências on site**

Quando os investigadores chegam à cena do crime ou em um ambiente onde os dispositivos eletrônicos utilizados pelos investigados estão disponíveis, é necessário tomar decisões

## DESAFIOS DA COLETA DE DADOS EM EVIDÊNCIAS DIGITAIS

sobre como coletar evidências. Alguns desafios são abaixo referenciados:

Impossibilidade de remoção física: Se o *hardware* for de alta plataforma, provavelmente é impossível remover a evidência do site. Nesse caso, o espelhamento da evidência ou alguma seleção de dados deve ser feita no site.

Tamanho do disco: Uma cópia de evidência exige um disco de pelo menos o mesmo tamanho, se nenhuma compactação for usada. Em algumas situações é difícil calcular previamente a quantidade de discos necessária para espelhar uma evidência.

Quantidade de evidências: Se a quantidade de evidências disponíveis na cena do crime for numerosa, o investigador deve ter vários equipamentos do mesmo tipo, por exemplo várias ferramentas de clonagem de disco.

Tempo de coleta: O tempo de coleta de evidências pode ser restrito. Este desafio é aumentado pelas dificuldades já apresentadas acima, por exemplo o tempo é curto, o tamanho das evidências é grande e é impossível remover as evidências do local original.

Conectividade: O investigador precisa interagir com a evidência usando uma conexão cabeada ou *wireless*. Uma grande variedade de cabos deve estar disponível para integrar o equipamento forense à evidência digital. Isso é particularmente difícil para os telefones celulares por causa da falta de padrão de interoperabilidade.



Esses desafios devem ser combinados para cada caso. Além disso, a plataforma de *hardware* deve ser considerada, por exemplo: plataformas de computador alta e média (*mainframe*, *blade* e virtualização), plataforma baixa de computador (desktop, laptop e tablet) e celular.

#### 4.2 Desafios em coletar evidências on-line

A coleta de evidências *on-line* apresenta vários desafios, como descritos a seguir:

Taxa de transferência: Na aquisição de evidências *on-line*, o investigador copia todas as informações do equipamento suspeito usando uma rede. No entanto, o *throughput* da rede é inferior à aquisição de dados local, tornando o processo mais lento do que a aquisição *on site*.

Alteração de dados: Durante a aquisição de dados *on-line*, o usuário local pode modificar os dados. Tal situação pode resultar em problemas de imagem de disco, porque os arquivos podem estar em uso durante a cópia.

Desconexão da máquina: A aquisição de dados *on-line* pode ser interrompida a qualquer momento se a máquina suspeita estiver desconectada da rede por qualquer motivo. Este incidente resulta em um cancelamento abrupto do processo.

Reconhecimento de coleta de dados: Durante a aquisição de dados, o usuário local pode perceber que uma cópia remota está ocorrendo e, conseqüentemente, ele pode modificar seu comportamento. Ele pode excluir ou modificar arquivos, bloquear

## DESAFIOS DA COLETA DE DADOS EM EVIDÊNCIAS DIGITAIS

o acesso remoto ou desativar a evidência, por exemplo. Isso pode impedir uma aquisição de dados confiável.

Problemas de rede: Quando a aquisição *on-line* ocorre em uma rede local, a transferência maciça de dados entre o equipamento do investigador e a máquina suspeita pode degradar o desempenho da rede. Outros usuários da mesma rede podem enfrentar problemas em atividades comuns, como baixa latência para acessar a Internet, abrir um documento remoto ou imprimir um arquivo.

### 4.3 Desafios em coletar evidências na nuvem

A coleta de dados na nuvem é mais difícil do que a aquisição de dados no local e a aquisição de dados *on-line*. A computação em nuvem é definida como um modelo para acesso conveniente a recursos compartilhados remotos (MELL; GRANCE, 2011).

A análise forense da nuvem é definida como um subconjunto da análise forense da rede, pois é baseada em acesso extensivo à rede. A aquisição de dados de evidência na nuvem pode ser aplicada em serviços de nuvem e em mídias sociais. Os desafios na coleta de evidências de cada um deles são descritos a seguir.

O modelo de negócios disponível para nuvens oferece serviços com diferentes controles de recursos. Os principais tipos de nuvem são agrupados em três categorias: *Software* como serviço (SaaS), plataforma como serviço (PaaS) e infraestrutura como serviço (IaaS) (ZHANG; CHENG., 2010). O SaaS fornece aplicativos sob demanda pela Internet. Alguns exemplos de SaaS incluem o

Google Drive (QUICK; CHOO, 2014) e o Rackspace. A PaaS oferece recursos de camada de plataforma, incluindo suporte a sistemas operacionais e estruturas de desenvolvimento de *software*. Alguns exemplos de PaaS incluem o Windows Azure (AZURE, 2015) e o Google App Engine (GOOGLE, 2018). IaaS refere-se ao provisionamento sob demanda de recursos de infraestrutura, geralmente máquinas virtuais. Alguns exemplos de IaaS incluem o Amazon EC2 (AMAZON, 2015) e o GoGrid (GOGRID, 2018).

A seguir, são apresentados importantes desafios enfrentados durante a coleta de evidências nos serviços de nuvem e discutidos em mais detalhes em Zawoad e Hasan (2013):

Dados voláteis: No IaaS, o usuário pode desligar a Máquina Virtual e, como consequência, todos os dados voláteis são perdidos. Embora os dados possam ser sincronizados em um armazenamento persistente, geralmente os usuários não contratam esse serviço, principalmente quando desejam explorar essa vulnerabilidade.

Confiança no provedor de serviços: Quando a investigação emite uma intimação para um provedor de serviços para reunir informações sobre um usuário, ocorrem alguns problemas de confiança. O técnico que trabalha no provedor de serviços de Internet (ISP), SaaS, PaaS e IaaS será o responsável por coletar as informações. No entanto, geralmente não é um investigador forense e nem sempre é possível garantir a integridade dos dados coletados para apresentação em um tribunal.

Privacidade: Em uma estrutura de nuvem, muitos usuários

## DESAFIOS DA COLETA DE DADOS EM EVIDÊNCIAS DIGITAIS

podem compartilhar os mesmos recursos físicos. A imagem de um HD na nuvem pode violar a privacidade de outros usuários. É necessário provar que os dados suspeitos não estão misturados com dados de outros usuários.

Problemas de registro: Logs diferentes em um ambiente de computador podem ajudar na reconstrução de um crime cibernético. No entanto, reunir logs diferentes na nuvem às vezes pode ser impossível. Os problemas de log estão relacionados à volatilidade dos logs em máquinas virtuais, várias camadas de log (banco de dados, sistema operacional, rede), várias pessoas acessando logs (desenvolvimento, administradores de rede) e a falta de um formato de log padrão.

Cadeia de custódia: A cadeia de custódia na nuvem é questionável porque várias pessoas podem ter acesso às evidências e o processo depende do provedor de serviços.

Legislação sobre dados além das fronteiras: O armazenamento de dados de um provedor de serviços pode ser distribuído em todo o mundo. O invasor pode acessar o serviço de computação em nuvem de um país e os dados podem ser armazenados em um data center em outro país. Diferentes leis podem ser aplicadas a esta situação, e o investigador deve obter os dados considerando todos esses aspectos.

### 4.4 Mídia Social

A coleta de dados nas mídias sociais pode ser uma fonte valiosa de informações durante uma investigação. No entanto, sem

ferramentas forenses adequadas, é difícil reunir provas de maneira a serem aceitas em juízo. Alguns estudos e casos reais estão ajudando a definir as melhores práticas para essa situação.

Segundo Gogrid (2018), os principais tipos de mídias sociais são classificados nos seguintes grupos:

- 1) Redes sociais: este serviço consiste em um perfil de usuário que interage privada e publicamente com outras pessoas (por exemplo, Facebook e LinkedIn);
- 2) Compartilhamento de mídia: este serviço permite que um usuário envie vídeos e fotos e compartilhe com outras pessoas (por exemplo, Youtube, Instagram);
- 3) Acompanhamento de atividades: este serviço permite que um usuário registre determinadas atividades, como visitar um determinado local (por exemplo, FourSquare);
- 4) Blogs e microblogs: Um blog funciona como um diário e um microblog funciona como atualizações curtas para qualquer pessoa inscrita para recebê-lo (por exemplo, Twitter);
- 5) Notícias sociais: este serviço permite que um usuário compartilhe itens ou links para artigos de notícias (por exemplo, Digg);
- 6) Fóruns de discussão: Fóruns são criados sobre um tópico específico de interesse comum para um grupo e os participantes podem discutir abertamente;
- 7) Revisões: este serviço permite que um usuário participe da seção de comentários (por exemplo, o TripAdvisor).

## DESAFIOS DA COLETA DE DADOS EM EVIDÊNCIAS DIGITAIS

Embora as informações nas mídias sociais sejam públicas, o usuário pode configurar seu perfil para restringir o acesso de pessoas desconhecidas. A maioria dos usuários permite que amigos acessem suas postagens. Em algumas situações judiciais, pode-se rejeitar a evidência se um investigador fingir ser um amigo para obter informações do suspeito, podendo esse comportamento ser interpretado como desonestidade, fraude, engano ou deturpação.

A seguir, apresentamos importantes desafios de coletar evidências de mídia social, discutidas em Zawoad e Hasan (2013), Bosack *et al.* (2014), Murphy e Fontecilla (2013) e I-Sight (2014):

Preocupações com a privacidade: Um empregador não pode solicitar a senha do funcionário nas mídias sociais mesmo que o funcionário esteja sob investigação de má conduta profissional. Apenas as informações relevantes para a investigação devem ser acessadas.

Privacidade e políticas de mídia social: Os empregadores devem definir uma política explícita de mídia social para seus funcionários que descreva qual conteúdo pertence ao empregador. Isso pode evitar uma expectativa razoável na privacidade para diferentes interações do funcionário, como, por exemplo, um e-mail pessoal enviado de computadores do trabalho ou o estabelecimento de conexões profissionais no LinkedIn.

Alteração e manipulação de dados: Os usuários podem facilmente excluir informações de seu perfil de mídia social. Infelizmente, os usuários também podem ser vítimas de manipulação de dados

em seu próprio espaço de mídia social. Em Murphy e Fontecilla (2013), os investigadores são orientados a registrar o que estão vendo nas mídias sociais usando ferramentas como Camtasia (CAMTASIA, 2017) e Screencast-O-Matic (SCREENCAST-O-MATIC, 2018). Também é importante garantir que os dados não sejam manipulados após essa gravação. Portanto, o investigador deve identificar-se, registrar dia e horário, explicar o objetivo da investigação e enviar a gravação para várias pessoas, incluindo seu chefe, o advogado e uma empresa terceirizada com capacidade de auditar atividades (MURPHY; FONTECILLA, 2013).

#### 4.5 Desafios em coletar evidências no laboratório

O laboratório forense é o local mais fácil e controlado dentre os que aqui foram apresentados para a extração de dados. No entanto, se procedimentos inadequados foram tomados durante a aquisição, os investigadores provavelmente não terão sucesso na extração de dados.

Desafios importantes enfrentados durante a extração de dados de evidências no laboratório são apresentados a seguir:

Dispositivos bloqueados: A cada dia é mais frequente o número de pessoas que bloqueiam seus smartphones. Se o smartphone for uma nova versão do iPhone, a probabilidade de desbloquear o dispositivo no laboratório é muito baixa. Nesses casos, a abordagem policial para aproveitar esse tipo de evidência no local é muito importante. Uma possibilidade é obter o iPhone diretamente desbloqueado do proprietário e continuar com o mecanismo de desbloqueio no dispositivo.

Erro de Entrada e Saída (E/S) do HD: O HD é um dispositivo sensível e, se sofrer algum tipo de choque, pode culminar em um erro de E/S. Esse tipo de erro não permite que o investigador faça uma imagem adequada do HD original. Esse tipo de problema pode ser evitado se o HD for adequadamente transportado do local para o laboratório forense.

Smartphone ligado: Alguns smartphones têm um botão sensível para ligá-lo e desligá-lo. Normalmente, vários smartphones são apreendidos em um mesmo caso e são enviados para o laboratório forense em uma mesma bolsa. Se o smartphone for ligado involuntariamente durante o transporte e tiver sido previamente configurado para ser apagado remotamente, o alvo poderá executar esse comando e o investigador não poderá extrair os dados quando as evidências chegarem ao laboratório.

### **5 Conclusão**

A análise forense digital ainda enfrenta diversos desafios relacionados à fase de coleta de evidências digitais. Diferentes locais virtuais e reais podem ser considerados como cena do crime. Os obstáculos técnicos e as fronteiras legais devem ser considerados para preservar e aceitar a prova digital em um tribunal.

Este artigo apresentou vários desafios associados a cada local onde as evidências digitais podem ser apreendidas e a extração de dados pode ser realizada. A mesma dificuldade deve ser compartilhada entre promotores, investigadores e policiais envolvidos na apreensão de evidências digitais.



Os processos forenses devem seguir padrões que devem ser otimizados continuamente. A primeira fase para entender o problema é caracterizá-lo adequadamente.

Este trabalho contribui para essa elucidação e descreve sistematicamente vários desafios na crucial fase forense de coleta de evidências, aumentando assim os procedimentos de preparação e o sucesso na preservação das evidências digitais.

Embora o trabalho tenha apresentado as situações de desafios mais populares, a lista não é exaustiva, tendo em vista a permanente evolução das tecnologias. Novos ambientes de armazenamento de dados e novas barreiras de acesso a dados dificultam consideravelmente a correta e bem sucedida coleta forense.

Como trabalhos futuros, a pesquisa identificará e tabulará os principais problemas de coleta de dados sob a perspectiva de dispositivos com barreiras de acesso, tais como dispositivos com criptografia ou técnicas antiforenses habilitadas.

## REFERÊNCIAS

AMAZON. **Amazon Elastic Computing Cloud**. Disponível em: <http://aws.amazon.com/ec2>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO/IEC 27037**. Tecnologia da informação – Técnicas de segurança – Diretrizes para identificação, coleta, aquisição e preservação de evidência digital. 2013.

AZURE. **Windows azure**. Disponível em: <http://www.windowsazure.com>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BOSACK et al. **Social Media Evidence: Ethical and Practical**

Considerations for Collecting and Using Social Media Evidence in Litigation. Corporate Counsel CLE Seminar. 2014.

CAMTASIA. **The best all-in-one Screen Recorder and Video Editor**. Disponível em: <http://www.techsmith.com/camtasia.html>. Acesso em: 03 jan. 2017.

GOGRID. **Cloud Hosting, Cloud Computing and Hybrid Infrastructure from GoGrid**. Disponível em: <http://www.gogrid.com>. Acesso em: 09 mar. 2018.

GOOGLE. **Google App Engine**. Disponível em: <https://cloud.google.com/appengine> . Acesso em: 10 jan. 2015.

INTERNATIONAL DATA CORPORATION (IDC). **Smartphone OS**. Disponível em: <http://www.idc.com/prodserv/smartphone-os-market-share.jsp>. Acesso em: 30 abr. 2018.

I-SIGHT. **How to Gather Social Media Evidence. Avoid Legal Disasters and Win More Cases**. Disponível em: <http://i-sight.com/how-to-gather-social-media-evidence>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

MELL, P.; GRANCE, T. **The NIST Definition of Cloud Computing**. NIST Special Publication 800-145. 2011.

MURPHY, J., FONTECILLA, A. **Social Media Evidence in Criminal Proceedings: An Uncertain Frontier**. Richmond Journal of Law & Technology. Volume XIX, Issue 3. 2013.

NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE (NIJ). **Electronic Crime Scene Investigations: A Guide for First Responders**. 2nd Edition. NCJ 219941. Washington, DC. 2008.

NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE (NIJ). **Investigative uses of technology: devices, tools, and techniques**. NIJ Special Report NCJ213030. Washington, DC. 2007.

QUICK, D.; CHOO, K. **Google Drive: Forensic analysis of data remnants**. Journal of Network and Computer Applications 40 pp.

179-193. 2014.

RACKSPACE. **Focus on your business.** Available at <http://www.rackspace.com>. Acesso em: 03 jan. 2015.

SCREENCAST-O-MATIC. **Video creation for everyone.** Disponível em: <http://screencast-o-matic.com/>. Acesso em: 05 jan. 2018.

ZAWOAD, S.; HASAN R. **Cloud Forensics: A meta-Study of Challenges, Approaches, And Open Problems.** arXiv preprint arXiv:1302.63.12, pp 1-15, 2013.

ZHANG, L.; Xu, C.; PATHAK, P.; MOHAPATRA, P.. **Characterizing Instant Messaging on Smartphones.** Volume 8995. Lecture Notes in Computer Science pp. 83-95. 2015.

ZHANG, Q.; CHENG, L. **Cloud computing: state-of-the-art and research challenges.** Journal of Internet Services and Application. 1(1), 7-18. 2010.

**RICARDO FOUREAUX**

Mestre em Estudos de Linguagens pelo CEFET-MG. Especialista em Criminalidade e Violência pelo CRISP-UFMG. Licenciado em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira pela UFMG. Capitão da PMMG.

**Resumo:** O presente artigo busca analisar juridicamente as competências das Guardas Municipais na segurança pública, e verificar se este órgão teria a legalidade para atuar como uma força de policiamento ostensivo. Para tal, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica nas legislações atinentes, em especial as do município de Belo Horizonte, assim como também foram analisados outros textos doutrinários e científicos sobre o tema. Ao término do artigo, percebe-se que a atuação como policiamento ostensivo seria ilegal e, até mesmo, conduta criminosa. Ainda assim, verifica-se que o campo de atuação na segurança pública a ser ocupado pelo município de forma legal é rico, e pode ser melhor explorado por guardas e gestores públicos.

**Palavras-Chaves:** Guardas Municipais. Policiamento Ostensivo. Segurança Pública

**Abstract:** This article analyzes legally the competences of the Municipal Guards in public security, and if this institution

would have the legality to act as a force of ostensive policing. The researcher accomplished bibliographical study at the relevant legislations, especially those of the city of Belo Horizonte, as well as other scientific and doctrinal texts on the subject. At the end, the researcher concluded that acting as ostensive policing would be illegal and even a criminal conduct. Nevertheless, it exposed that the field of action in public safety to be occupied by the municipality in a legal way is rich, and can be better explored by guards and public managers.

**Keywords:** Municipal Guards - Ostensive Policing - Public Security

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança pública na contemporaneidade nacional tem sido um dos principais temas de programas de governo. O debate sobre o clima de insegurança vivido pela população e as propostas para sua solução são iniciativas que rendem votos. Não raro, um gestor público implementa medidas populistas de segurança que, por mais válida que seja a intenção, se revestem de ilegalidade. Tais práticas incutem nas guardas municipais um modelo de ações de policiamento ostensivo e atendimento de emergências (KOPITKE, 2016).

Instituídas em seu formato moderno pela Constituição de 1988, as Guardas Municipais no Brasil tiveram estabelecidos os limites legais de sua atuação na Carta Magna. Todavia, novas leis surgiram em âmbito federal e municipal sobre esses órgãos e as variadas interpretações feitas por gestores públicos culminaram com um

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

alargamento de sua atuação, de sua atribuição e competência. O objetivo do estudo que se segue foi analisar juridicamente as competências das Guardas Municipais na segurança pública e verificar se este órgão teria a legalidade para atuar como uma força de policiamento ostensivo. Por isso, seu enfoque foi jurídico.

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa foram documentais e bibliográficos, baseados na análise de legislações nacionais e do município de Belo Horizonte, assim como a obra de doutrinadores e decisões das altas cortes sobre o tema. Além disso, foi permeado de produções intelectuais de outras áreas. A capital mineira foi escolhida para o estudo porque sua Guarda Municipal (GM) implementa na atualidade ações que seriam típicas de policiamento ostensivo.

### **2 Análise da legislação federal vigente**

Em 1988, foi promulgada no país uma nova Constituição Federal (CF). A CF estabeleceu um novo ordenamento jurídico nacional, definindo novos caminhos para a transição de um país de regime ditatorial para uma nação moderna democrática. Apesar dessa transição aparentemente não ter sido exitosa, essa nova legislação, elaborada por uma Assembleia Constituinte formada por diversos atores, estabeleceu valores de cidadania, participação social e direitos humanos. Por isso, recebeu a alcunha de “Constituição Cidadã” e foi considerada uma das mais modernas do mundo.

No campo da segurança pública, o artigo 144 da CF estabeleceu as novas diretrizes à nação. Esse artigo será citado em seguida, com ênfase nos pontos mais importantes para essa análise:

Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

[...]

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Conforme pode ser verificado, o artigo 144 estabelece que apenas seis órgãos (citados em suas cinco únicas alíneas) exercem funções para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. Ou seja, esses são os únicos órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil, conforme claramente estabelecido no *caput*. Frisa-se que a Polícia Militar, assim como as demais polícias, aparece citada, mas ainda não há menção sobre Guardas Municipais. No parágrafo quinto, especifica a função precípua das Polícias Militares, que é a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Tais conceitos foram estabelecidos anteriormente por legislação em vigor, que é o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, principalmente no seu artigo 2º que será citado a seguir. Esse decreto também estabelece as competências das Polícias Militares no Brasil.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

Art. 2º Para efeito do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

19) Manutenção da Ordem Pública - É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública.

[...]

25) Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas. As medidas preventivas e repressivas neste caso, estão incluídas nas medidas de Defesa Interna e são conduzidas pelos Governos Estaduais, contando ou não com o apoio do Governo Federal.

[...]

27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- ostensivo geral, urbano e rural;
- de trânsito;
- florestal e de mananciais;



- rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais;
- portuário;
- fluvial e lacustre;
- de radiopatrulha terrestre e aérea;
- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares (BRASIL, 1983).

O inciso 19 estabelece que a manutenção da ordem pública é exercício de poder de polícia, de forma predominantemente ostensiva, visando prevenir e reprimir atos que violem a norma, como crimes, por exemplo. Já o inciso 25, esclarece que as medidas preventivas e repressivas para restauração da ordem são exclusivas do Estado (podendo ou não contar com apoio federal) e não do Município. O inciso 27, para conclusão do entendimento da norma, define que o policiamento ostensivo é uma ação exclusiva das Polícias Militares.

A menção às Guardas Municipais só aparece no oitavo parágrafo do artigo 144 da CF, quando estabelece os limites constitucionais de sua atuação. Às Guardas Municipais cabe a proteção de bens, serviços e instalações da prefeitura local e nada além disso. Para reafirmar essa limitação, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar o Recurso Extraordinário (RE) 608588, definiu que isso não significa que o serviço das Guardas Municipais se confunda com o das Polícias Militares. Segundo o relator Luiz Fux:

não raro o legislador local, ao argumento de disciplinar a forma de proteção de seus bens, serviços e instalações, exorbita de seus limites constitucionais, *ex vi* do artigo 30, I, da Lei Maior, usurpando competência residual do Estado.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

No limite, o que está em jogo é a manutenção da própria higidez do Pacto Federativo (BRASIL, 2013).

Assim, percebe-se que os limites constitucionais das Guardas Municipais são bem claros, inclusive para o STF. As Guardas não são responsáveis, e nem possuem poder constitucional para tal, pelo exercício de funções estabelecidas para os demais órgãos de segurança pública. Como, no caso das Polícias Militares, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Esse entendimento legal é compartilhado por pesquisadores, como Melina Ingrid Risso em seu artigo sobre prevenção da violência pelos municípios:

É verdade que a operacionalização da segurança de acordo com o estabelecido no artigo 144 da Constituição Federal (CF) é de responsabilidade das polícias. Aos municípios, conforme o parágrafo 8º, é facultada a constituição das guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (RISSO, 2016, p. 15).

A Lei Federal nº 13.022, que entrou em vigor em 2014, buscou instituir as normas gerais para as Guardas Municipais, ao esclarecer de forma mais aprofundada os limites de sua atuação (BRASIL, 2014). O seu artigo 2º é bastante taxativo ao definir, já no início da lei, a seguinte determinação:

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Como pode ser notado, a própria lei das Guardas Municipais define que suas competências não se confundem, nem são concomitantes com as das Polícias Militares, mas complementares aos órgãos de segurança pública dos Estados. Essa lei serviu, na verdade, para “garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares” (KOPITTKKE, 2016, p. 75). As competências estaduais, definidas constitucionalmente, são exclusivas. Portanto, as atribuições das Polícias Militares (a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública) não são funções da Guarda Municipal, de acordo com essa lei.

Já o artigo 3º, define os princípios da atuação da Guarda Municipal. É importante ressaltar que não se pode fazer a leitura de tal artigo sem ter em mente a competência da GM definida no artigo anterior. Afinal, devido à sua redação, o artigo 3º causa uma dificuldade de interpretação ao estabelecer, dentro de seus princípios, o “patrulhamento preventivo” (BRASIL, 2014). Esse artigo não permite às Guardas Municipais atuarem como polícia ostensiva e para a preservação da ordem pública. O que ele permite é, dentro de suas competências (a proteção de bens, serviços e instalações municipais), a realização de patrulhamento preventivo (motorizado ou a pé). Logo, o Guarda Municipal pode fazer patrulhamento a pé em postos de saúde e escolas municipais, por exemplo, e também pode adotar a modalidade motorizada em instalações municipais maiores, como parques públicos, com o fulcro de proteção a essas instalações. Esse princípio não autoriza de forma alguma o patrulhamento ostensivo nas vias públicas para prevenção de crimes, pois essas duas atribuições (polícia ostensiva e preservação da ordem pública) são privativas dos Estados e realizadas pelas Polícias Militares.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

O artigo 4º dessa lei corrobora com o entendimento do 3º, ao definir que “É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município” (BRASIL, 2014), ressaltando sua limitação constitucional já definida anteriormente.

Em seu capítulo que versa sobre as competências da Guarda, tal lei estabelece um robusto rol de possibilidades de sua atuação, o que gerou algumas dificuldades de interpretação por parte de gestores públicos municipais no Brasil, conforme pode ser visto a seguir:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (BRASIL, 2014, grifo nosso).

O pacto federativo definido na Constituição Federal estabeleceu os limites de cada ente na segurança pública, e tanto os artigos 144 da Constituição Federal quanto o 4º da Lei nº 13.022 os esclareceram de forma objetiva. Todavia, alguns incisos são, quando interpretados erroneamente (não se levando em conta o artigo 2º, por exemplo, ou o *caput*), tentativas de legalização da usurpação de funções públicas. Por isso, já há uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, de nº 5.156/DF, em trâmite no STF, que questiona justamente os incisos que violariam frontalmente a CF.

Os três primeiros incisos e o XVIII apenas apresentam e reafirmam a ideia original do legislador constituinte, em relação aos limites do poder da Guarda Municipal. Os incisos XIII e XIV não concedem direitos ou poderes especiais às GMs, pois cabem à Guarda, assim como a qualquer cidadão, tais condutas. E não são deveres, ou condutas obrigatórias, mas possibilidades de atuação. O que difere das Polícias Militares, que possuem o dever de agir nesses casos. O parágrafo único também esclarece

esses dois incisos, ao dizer que, caso algum dos órgãos definidos no artigo 144 da CF compareça ao local, a função da Guarda Municipal é exclusivamente **apoiar** tais órgãos, e nunca **estar à frente** da atuação. Apontam esse fato, de igual forma, os incisos IV e X.

Os dois incisos que chamam a atenção do Comando-Geral da PM em 2018 por serem considerados mais questionáveis em sua constitucionalidade são o XVI e XVII. O XVI versa que as Guardas Municipais podem fazer “ações de prevenção primária à violência”. Esse artigo permite a interpretação (igualmente questionável), por exemplo, do que é feito em Belo Horizonte na atualidade: *blitzen* de trânsito, patrulhamento ostensivo nas ruas, incursões em aglomerados urbanos e abordagens a pessoas. Esta interpretação parece equivocada pelos seguintes argumentos.

Em primeiro lugar, o termo ações de prevenção primária à violência diz respeito a programas e ações que evitariam, num primeiro momento, a violência, como a proposição de leis, campanhas para informação da sociedade, dentre outras (GOMES; MOLINA, 2008). Como a Lei 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, permite às Guardas ações de prevenção primária, poderiam atuar na entrega de cartilhas e orientações à população, e não mais do que isso.

Ações de prevenção policial, ou seja, feitas diretamente pela Polícia (ou como as adotadas hoje pela Guarda Municipal de Belo Horizonte e citadas anteriormente), são definidas por Gomes e Molina (2008), como ações de prevenção secundária. Kopittke (2016, p.76), ao citar outros estudos, afirma que “a concepção sobre ‘prevenção à violência’ se modificou completamente nas

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

últimas décadas, nos países de democracia consolidada, provocando uma virada paradigmática no que se compreende por “segurança pública”. Segundo ele, ações de prevenção modernas devem ser efetivadas por projetos que envolvam diversas agências públicas. Todavia, tal modificação não foi recebida nas legislações nacionais e, portanto, não seriam permitidas ações de prevenção policial feitas por órgãos não policiais.

Em segundo lugar, a abordagem policial a pessoas, assim como as *blitzen* de trânsito, tem como fundamento legal o artigo 244 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), que permite à autoridade policial<sup>1</sup> a busca pessoal sem mandado em indivíduo, por fundada suspeita. Logo, como um guarda municipal não é reconhecido constitucionalmente como uma autoridade policial<sup>2</sup>, não pode realizar abordagens a indivíduos suspeitos sem mandado. Tal conduta, mais do que uma usurpação de função pública, também se caracteriza como abuso de autoridade.

O inciso XVII versa sobre duas atuações possíveis da Guarda Municipal: auxiliar na segurança de dignatários e autoridades; e na segurança em grandes eventos. A escolta de dignatários não é privativa da polícia, sendo feita por militares das Forças Armadas, e até mesmo por seguranças privados.

Em relação à segurança em grandes eventos, alguns aspectos devem ser refletidos. Primeiro, o inciso usa o termo auxiliar para as duas atribuições, não comandar, organizar, planejar ou coordenar. Logo, o inciso define a Guarda Municipal como um órgão de apoio, que estaria subordinado a quem de direito (ou seja, às Polícias de forma geral), se solicitado. Em segundo lugar, se solicitado a atuar, deve ainda manter em mente seus limites constitucionais, e que foram frisados também nesta Lei. Ou seja,

<sup>1</sup>O STF reconheceu como autoridades policiais os membros da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Militar e Polícia Civil (ADI nº 2.862-6/SP).



suas ações em grandes eventos só podem ocorrer nos bens, serviços e instalações municipais.

De modo geral, o que é importante ser enfatizado na Lei nº 13.022/2014 é que em momento algum ela concede um limite maior de poder do que já definido anteriormente pela Constituição Federal. A lei sempre se vale de termos como “ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (artigo 2º) ou “respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais”, ou ainda “a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal” (ambos no artigo 5º). Logo, o legislador deixou claro que suas atribuições não se confundem com as das Polícias, não são iguais nem concomitantes. O que a Lei define é que a Guarda pode, se solicitada, auxiliar, apoiar as Polícias. E, mesmo requerida, não pode passar dos limites de sua atuação imposta constitucionalmente.

Apesar das limitações das Guardas Municipais quanto a sua atuação estarem bem delimitadas tanto pela Constituição quanto pela Lei nº 13.022/2014, ainda assim alguns gestores públicos fazem interpretações da lei para embasar atuações que fogem a seus limites. A percepção que se tem após apurada leitura da Lei nº 13.022 é que essa situação só ocorre se a legislação não for lida e entendida de forma integral. Quando interpretada apenas por incisos soltos, sem levar em consideração o todo legal, incisos como o III do artigo 3º, ou XVI do 5º parecem ser inconstitucionais por permitirem novos limites de atuação das GMs.

Corroborando com essa leitura, o que tem sido entendido de forma tradicional por estudiosos e tribunais é que não há competência do município para realizar ações de policiamento ostensivo, pois há impedimentos legais. Essa ação seria permitida exclusivamente à Polícia Militar (CORRALO; KEMMERICH, 2016).

### **3 Análise da legislação de Belo Horizonte referente à Guarda Municipal**

A Lei nº 8.486, de 20 de janeiro de 2003 (que foi revogada pela Lei nº 9.319/2007) criou a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte em 2003. De caráter mais administrativo, a lei não entrou na seara de competências e atuação dos guardas. Todavia, reafirma os limites constitucionais das Guardas Municipais já em seu início: “Art. 1º - Fica criada a Guarda Municipal Patrimonial, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, serviços e patrimônio do Poder Público Municipal” (BELO HORIZONTE, 2003). Essa limitação é ainda mais reafirmada no caso belo-horizontino, que recebe uma mudança em sua nomenclatura. O nome Guarda Municipal **Patrimonial** enfatiza sua atuação nos bens, serviços e instalações do município.

Já em 2007, entra em vigor no dia 19 de janeiro a Lei Municipal 9.319 (que revogou a lei anterior) e o Decreto nº 12.615, de 19 de janeiro de 2007, que regulamenta o inciso VI do art. 5º da Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007, que institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Tais legislações apresentaram algumas mudanças na Guarda Municipal, como será demonstrado a seguir.

A Lei nº 9.319, que definiu o Estatuto da Guarda Municipal, já inova logo no início. Ela altera a nomenclatura anterior (Guarda Municipal Patrimonial) para Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH). Todavia, suas competências estabelecidas na lei não violam os limites estabelecidos pela CF:

Art. 5º - Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

I - proteger órgãos, entidades, serviços e o

- patrimônio do Município de Belo Horizonte;
- II - exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais;
- III - prestar serviços de vigilância nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta do Município;
- IV - auxiliar nas ações de Defesa Civil sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações, a critério do Prefeito;
- V - auxiliar o exercício da fiscalização municipal, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras condições e situações excepcionais, a critério do Prefeito;
- VI - atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito;
- VII - garantir a preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais sob sua responsabilidade;
- VIII - planejar, coordenar e executar as atividades de prevenção e combate a incêndios nos próprios municipais, como medida de primeiro esforço, antecedendo a atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais;
- IX - planejar, coordenar e executar ações de interação com os cidadãos;
- X - promover a realização de cursos, treinamentos, seleções, seminários e outros eventos, visando ao constante aperfeiçoamento, qualificação e promoção de seus integrantes;
- XI - manter seus planos e ordens permanentemente atualizados, de forma a garantir sempre a qualidade de seus serviços;
- XII - assegurar que suas ações estejam sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;
- XIII - atuar de forma preventiva nas áreas de sua circunscrição, onde se presume ser possível a

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

quebra da situação denormalidade;

XIV - atuar com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao restabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual;

XV - manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos (BELO HORIZONTE, 2007).

É muito claro o respeito aos limites constitucionais do Estatuto, principalmente ao ser analisado o artigo supracitado. O texto “sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais” aparece reiteradas vezes para consolidar o limite de sua atuação, como visto nos incisos IV e V. No inciso VII, ao falar de segurança e preservação da ordem, missões constitucionais das Polícias Militares, esclarece que sua atuação é restrita aos “próprios” municipais sob sua responsabilidade. Ou seja, define que sua atuação referente à ordem e segurança é apenas em bens e instalações municipais e, mesmo assim, quando estiverem sob sua responsabilidade.

O inciso XVI, vetado pelo prefeito à época Fernando Pimentel, não foi recepcionado justamente por ser inconstitucional. Colocado no projeto de lei por emenda aditiva, o então prefeito, embasado pelos pareceres da Gerência Técnico-Consultiva da Secretaria Municipal de Governo e da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, percebeu se tratar de uma tentativa de invasão dos limites constitucionais da Polícia Militar nas suas atribuições, ao propor o policiamento ostensivo de prevenção criminal. Por isso, a proposta de inciso foi vetada, em prol do pacto federativo e da constitucionalidade da lei (BELO HORIZONTE, 2007). Outro artigo também versaria sobre segurança pública:

Art. 230 - O Executivo buscará a cooperação com outras esferas de governo, visando a compartilhar institucionalmente informações relevantes à segurança pública, bem como para dotar o Município dos instrumentos necessários para interagir, de forma suplementar, na área de segurança pública (BELO HORIZONTE, 2007).

Como se percebe no texto, os termos “cooperação” e “suplementar” esclarecem de forma específica como deve ser a atuação da GMBH em relação à segurança pública: sempre como um órgão de apoio, ou seja, nunca agindo independentemente. Pois sua atuação é suplementar, objetivando suprir, quando solicitado e de forma cooperativa, atividades de segurança pública das demais polícias, na esfera de sua competência.

Já o Decreto Municipal nº 12.615 apresenta em seu breve texto apenas a designação da GMBH para trabalhar nas atividades relacionadas à fiscalização, controle e orientação de trânsito no município. Apesar dos diversos questionamentos sobre a legalidade de tal decreto, ele permanece em vigor até os dias de hoje. Outra legislação, a Lei nº 10.497, de 26 de junho de 2012, estabelece a plano de carreira de Guarda Municipal, mas não contribui acerca das competências e limites de atuação da GMBH.

Um fato deve ficar bem claro: apesar do Decreto nº 12.615 permitir a fiscalização de trânsito, o poder de polícia para dar ordem de parada a um veículo suspeito de infração é respaldado pelo artigo 244 do Código de Processo Penal, que só diz respeito às autoridades policiais. Ou seja, ao Guarda é permitida a fiscalização, o controle do tráfego e a atuação de motoristas infratores. Porém, a realização de *blitzen* não é permitida por lei, extrapolando seus limites legais de atuação e violando direitos do cidadão protegidos constitucionalmente.

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

Vale lembrar a experiência anterior de Belo Horizonte, quando o órgão fiscalizador municipal era a BHTrans. Seus agentes nunca faziam *blitz* sem apoio da Polícia Militar.

Na atual gestão de Belo Horizonte, devido ao entendimento diverso dos limites de atuação da GMBH, alterou-se nas viaturas e atos (porém não houve alteração na lei), novamente o nome do órgão para Guarda Civil Municipal. A primeira impressão é que essa opção política de alteração buscou apagar a ideia inicial de patrimonial, abrindo seu horizonte de atuação além dos limites legais. O termo civil adotado também serve como uma contraposição ao termo militar, como se falasse à comunidade que, apesar de fardados e realizando patrulhamento ostensivo, a instituição não é, e nem quer ser, a Polícia Militar. Apesar de tais ações, em tese, serem ilegais.

Se a GMBH não pode atuar de forma repressiva, com abordagens e *blitzen*, o que deve fazer para contribuir com a segurança pública no município? Simples, o que a lei permite. Assim,

os municípios precisam reconhecer a necessidade de investir sistematicamente em prevenção e proximidade com a população. É preciso ir muito além de criar, equipar e manter guardas municipais. Deve-se estabelecer fóruns para cooperação com os cidadãos (OLIVEIRA JÚNIOR; ALENCAR, 2016, p.31).

Conclusões como as apresentadas por esses autores atestam que o foco na prevenção primária não é só o limite legal de atuação do município, mas também a necessidade que a sociedade espera que seja atendida. As guardas municipais não devem ser “outra polícia” no município. Conforme aponta Kopittke (2016), a atuação como polícia administrativa, a construção de um modelo

municipal de prevenção da violência e o apoio no planejamento urbano são estratégias bem empregadas no município de Canoas (RS), e não se revestem de ilegalidade. Talvez este seja o caminho.

#### 4 Crimes em tese cometidos

Após análise das legislações federal e municipal relativas à Guarda Municipal, é importante verificar se as condutas realizadas por esses agentes, quando além dos limites de suas competências, estariam tipificadas como crime no ordenamento jurídico nacional. Assim, essa seção analisará a conduta do guarda que aborda um suspeito ou realiza uma *blitz* em locais diversos de sua competência, que são os bens, instalações e serviços municipais.

O Código Penal brasileiro estabelece condutas típicas que se enquadrariam nessas atuações:

##### **Constrangimento ilegal**

Art. 146 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

[...]

##### **Usurpação de função pública**

Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública:

Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa.

Parágrafo único - Se do fato o agente auferir vantagem:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa (BRASIL, 1940)

Conforme depreende-se da leitura dos artigos, a conduta do

**GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

guarda municipal que aborda alguém na rua, com arma em riste, e faz uma busca pessoal, está devidamente tipificada como constrangimento ilegal (utiliza-se da arma, caracterizando a grave ameaça, e faz a busca pessoal sem mandado, fato que a lei não permite). Além disso, por ser essa ação própria das Polícias, o guarda também usurparia da função pública. Ou seja, sua conduta se amoldaria em dois delitos tipificados no Código Penal Brasileiro. Além disso, tal conduta pode se amoldar também a outro delito, tipificado em legislação extravagante, a Lei de Abuso de Autoridade:

Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

a) à liberdade de locomoção;

b) à inviolabilidade do domicílio;

[...]

f) à liberdade de associação;

[...]

h) ao direito de reunião;

i) à incolumidade física do indivíduo;

[...]

Art. 4º Constitui também abuso de autoridade:

[...]

b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;

[...]

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

[...]

Art. 5º Considera-se autoridade, para



os efeitos desta lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração (BRASIL, 1965).

A abordagem do guarda municipal atenta à liberdade de locomoção do cidadão, mas também pode culminar, com o desenrolar do ato, em outras irregularidades expressas nas alíneas supracitadas. Além disso, mantê-lo retido, com as mãos na parede, para a busca, pode ser entendido como a situação prevista na alínea b do artigo 4º. O artigo 5º explica quem é considerado como autoridade (frisa-se, não autoridade policial) para os efeitos da lei. Como pode ser percebido, os guardas municipais se enquadram perfeitamente na definição e, portanto, podem ser agentes desse delito.

## 5 Conclusão

A Constituição Federal, em seu artigo 144, estabelece os limites de competência das Guardas Municipais. Tal legislação, por ser a Carta Magna, deveria por si só bastar para qualquer discussão a respeito da legalidade de policiamento ostensivo realizado por guardas municipais. O mesmo artigo estabelece as funções das Polícias Militares, que foram melhor esclarecidas com a análise do Decreto nº 88.777. Foi verificado que o STF já se posicionou que qualquer atuação que contrarie esses dispostos é inconstitucional e viola o Pacto Federativo. A Lei nº 13.022, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, quando interpretada de forma integral, não viola a CF, nem amplia as competências do órgão, mas apenas as esclarece.

As Leis Municipais nº 8.486 e 9.319 de Belo Horizonte também não extrapolam as limitações legais da atuação da GMBH. Essas

## **GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

leis esclarecem que a GMBH deve agir de forma complementar às demais polícias, quando solicitada, e apenas nos limites de sua atuação definida constitucionalmente (bens, instalações e serviços municipais).

Qualquer entendimento que o gestor público tenha além deste é ilegal, carregado de inconstitucionalidade. A conclusão que se chega após o estudo é que os Guardas Municipais que estiverem em conduta de policiamento ostensivo, blitzen de trânsito, abordagem a pessoas suspeitas, em locais diversos de sua competência, não só agem ilegalmente, como também cometem diversos crimes: usurpação de função pública, abuso de autoridade e constrangimento ilegal estão entre eles. Porém, os pesquisadores analisados neste estudo apontam que o campo de atuação na segurança pública a ser ocupado pelo município de forma legal é rico e pode ser melhor explorado por guardas e gestores públicos. Ações preventivas primárias e de polícia administrativa são caminhos legais possíveis para Guardas Municipais, como a de Belo Horizonte.

### **REFERÊNCIAS**

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal 12.615, de 19 de janeiro de 2007**. Regulamenta o inciso VI do art. 5º da Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007, que institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2007/1261/12615/decreton-12615-2007-regulamenta-o-inciso-vi-do-art-5-da-lei-n-9319-de-19-de-janeiro-de-2007-queinstitui-o-estatuto-da-guarda-municipal-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal 8.486, de 20 de janeiro de 2003**.

Cria a Guarda Municipal patrimonial e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=903806>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007**. Institui o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=955339>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.497, de 26 de junho de 2012**. Institui o Plano de Carreira da Guarda Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<https://intranetgmbh.pbh.gov.br/lei-no-1049712-plano-de-carreira-da-gmbh>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o Regulamento para Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (R-200). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 14 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

**GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIAS MILITARES EM CONFLITO: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais.**

BRASIL. **Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)> Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965.** Lei de Abuso de Autoridade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm)> Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 608588.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8930686/recurso-extraordinario-re-608588-sp-stf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 2.862-6/SP.** Rel. Min. Ellen Gracie. Distrito Federal, 18 fev. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=430208> />. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 5.156/DF.** Rel. Min. Gilmar Mendes. Distrito Federal, julgado de 4 jun. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7811597&ad=s>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CORRALO, Giovani da Silva; KEMMERICH, Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 126-140, 2016.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Trad. Luiz Flávio Gomes, Yellbin Morote García, Davi Tangerino. São Paulo: Editora

Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção ciências criminais; v. 5 / coordenação Luiz Flávio Gomes, Rogério Sanches Cunha).

KOPITKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR Almi, ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas Polícias? Guardas Municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 24-34, 2016.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 12-23, 2016.

**NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA  
“O ALFERES”**

A Revista editada pela Polícia Militar de Minas Gerais tem o objetivo de publicar pesquisas, ensaios, artigos científicos ou filosóficos, ou matérias que contribuam para o desenvolvimento tecnológico e qualificação de pessoal no campo da preservação da ordem pública, nas diversas áreas do conhecimento.

As propostas de texto para publicação devem atender às normas constantes do site da Revista disponível em:

<https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/about/submissions#authorGuidelines>

### **O Comitê Editorial.**