

ISSN 0103-8125
e-ISSN 2527-1318

Revista

O lferees

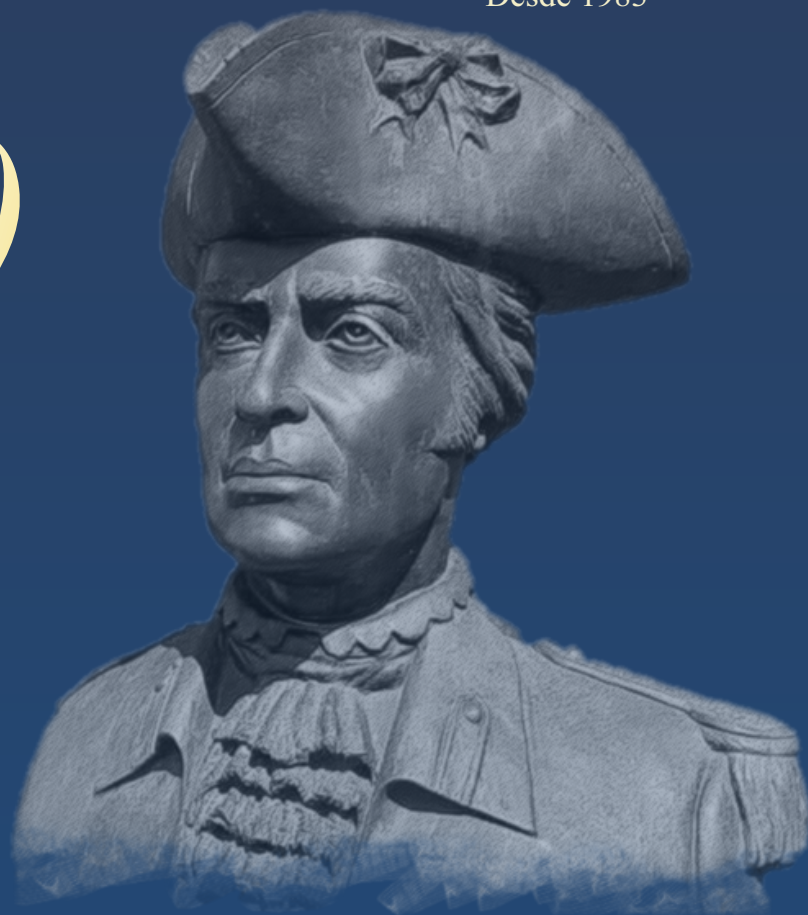
Desde 1983

40

ANOS

1983 - 2023

Edição
Comemorativa



Periódico do Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais e
Tecnologias Inovadoras da Polícia Militar de Minas Gerais



Volume 33 Nº 82

Janeiro/Junho - 2023

O Alferes

Periódico semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais e Tecnologias Inovadoras da Polícia Militar de Minas Gerais

Comitê Consultivo

Cel PM Rodrigo Piassi do Nascimento (CG PMMG)

Cel PM Marcelo Ramos de Oliveira (EM PMMG)

Cel PM Carlos Frederico Otoni Garcia (GMG PMMG)

Cel PM Eugênio Pascoal da Cunha Valadares (APM MG)

Editor-Chefe

Ten Cel PM Vanderlan Hudson Rolim (APM MG)

Editores Associados

Cel PM Hélio Hiroshi Hamada (APM MG) – Doutor em Educação (UFMG)

Maj PM Francis Albert Cotta (UEMG - APM MG) – Doutor em História Social da Cultura (UFMG)

Conselho Editorial

Cel PM QOR Edson Benedito Rondon Filho (IBSP) – Doutor em Sociologia (UFRGS)

Cel PM QOR Sílvio José de Sousa Filho (APM MG) – Doutor em Geografia (PUC Minas)

Ten Cel PM João Batista da Silva (APM RN) – Doutor em Educação (UFRN)

Maj PM Antônio Hot Pereira de Farias (PM3 PMMG) – Doutor em Geografia (PUC Minas)

Maj PM Eduardo Godinho Pereira (APM MG) – Doutor em Educação (UFMG)

Maj Gabriel Eduardo Guerrero Nieto (PNC Colômbia) – Doutor em Educação e Sociedade

Cap PM Anderson Duarte Barboza (APM CE) – Doutor em Educação (UFCE)

Cap PM Marcos Roberto de Souza Peres (APM PR) – Doutor em Educação (UFPR)

Cap PM Tiago Farias Braga (APM MG) – Doutor em Ciências da Comunicação (UNISINOS)

Prof. César Augusto de Castro Fiuza (APM) – Doutor em Direito (UFMG)

Prof. João Batista Mendes (Unimontes) – Doutor em Engenharia Elétrica (UFMG)

Prof. Jorge Mascarenhas Lasmar (PUC Minas) – Doutor em Relações Internacionais (LSEPS/UK)

Profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (UFMG) – Doutora em Sociologia (IUPERJ)

Prof. Luís Flávio Saporì (PUC Minas) – Doutor em Sociologia (IUPERJ)

Profa. Marlene Inês Spaniol (ABM RS) – Doutora em Ciências Sociais (PUC RS)

Prof. Rafael Soares Duarte de Moura (Unimontes) – Doutor em Direito (UNB)

Revisão de textos

1º Sgt PM Márcia Daniela Bandeira Silva (APM MG)

Sd 1ª CI PM Stephanie Mayra de Moraes (34º BPM PMMG)

Equipe de Editoração

Maj PM Francis Albert Cotta (APM MG)

Cap PM Tiago Farias Braga (APM MG)

2º Sgt PM Maísa de Fátima Leite Costa (APM MG)

3º Sgt PM Aníbal Francisco Gonçalves Júnior (APM MG)

Projeto gráfico, diagramação, capa e logotipo “O Alferes”

3º Sgt PM Aníbal Francisco Gonçalves Júnior (APM MG)

ISSN 0103-8125
e-ISSN 2527-1318

REVISTA

O lferes

Desde 1983

40 Anos
1983 - 2023

Edição Comemorativa

Periódico semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais e Tecnologias
Inovadoras da Polícia Militar de Minas Gerais

Volume 33

Número 82

Janeiro - Junho / 2023

Periodicidade Semestral

Academia de Polícia Militar de Minas Gerais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação



Versão eletrônica disponível no Portal de Periódicos da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e no Portal do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

<https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/>

<http://portalderevistasusp.mj.gov.br/>



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

Todos os direitos desta edição são reservados pela Editora Academia do Prado Mineiro.

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.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

O ALFERES, nº. 1.

1983 -

Belo Horizonte: Polícia Militar de Minas Gerais.

Semestral

Centro de Pesquisa Pós-Graduação. V. 33, n. 82, 2023.

ISSN 0103-8125

E-ISSN 2527-1318

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

CDD 352.205
CDU 351.11 (05)

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Academia de Polícia Militar
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
Regina Simão Paulino – CRB-6/1154

2023

Editora Academia do Prado Mineiro
Rua Diábase, n.º 320, Prado. Belo Horizonte.
Minas Gerais. Brasil – CEP: 30.411-060
Tel: (31) 2123-9513



EQUIPE EDITORIAL

Comitê Consultivo

Cel PM Rodrigo Piassi do Nascimento (CG PMMG)
Cel PM Marcelo Ramos de Oliveira (EM PMMG)
Cel PM Carlos Frederico Otoni Garcia (GMG PMMG)
Cel PM Eugênio Pascoal da Cunha Valadares (APM MG)

Editor-Chefe

Ten Cel PM Vanderlan Hudson Rolim (APM MG)

Editores Associados

Cel PM Hélio Hiroshi Hamada (APM MG) – Doutor em Educação (UFMG)
Maj PM Francis Albert Cotta (UEMG - APM MG) – Doutor em História Social da Cultura (UFMG)

Conselho Editorial

Cel PM QOR Edson Benedito Rondon Filho (IBSP) – Doutor em Sociologia (UFRGS)
Cel PM QOR Sílvio José de Sousa Filho (APM MG) – Doutor em Geografia (PUC Minas)
Ten Cel PM João Batista da Silva (APM RN) – Doutor em Educação (UFRN)
Maj PM Antônio Hot Pereira de Farias (PM3 PMMG) – Doutor em Geografia (PUC Minas)
Maj PM Eduardo Godinho Pereira (APM MG) – Doutor em Educação (UFMG)
Maj Gabriel Eduardo Guerrero Nieto (PNC Colômbia) – Doutor em Educação e Sociedade
Cap PM Anderson Duarte Barboza (APM CE) – Doutor em Educação (UFCE)
Cap PM Marcos Roberto de Souza Peres (APM PR) – Doutor em Educação (UFPR)
Cap PM Tiago Farias Braga (APM MG) – Doutor em Ciências da Comunicação (UNISINOS)
Prof. César Augusto de Castro Fiuza (APM) – Doutor em Direito (UFMG)
Prof. João Batista Mendes (Unimontes) – Doutor em Engenharia Elétrica (UFMG)
Prof. Jorge Mascarenhas Lasmar (PUC Minas) – Doutor em Relações Internacionais (LSEPS/UK)
Profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (UFMG) – Doutora em Sociologia (IUPERJ)
Prof. Luís Flávio Saporì (PUC Minas) – Doutor em Sociologia (IUPERJ)
Profa. Marlene Inês Spaniol (ABM RS) – Doutora em Ciências Sociais (PUC RS)
Prof. Rafael Soares Duarte de Moura (Unimontes) – Doutor em Direito (UNB)

Revisão de textos

1º Sgt PM Márcia Daniela Bandeira Silva (CPP/APM MG)
Sd 1ª CI PM Stephanie Mayra de Moraes (34º BPM PMMG)

Equipe de Editoração

Maj PM Francis Albert Cotta (CPP/APM MG)
Cap PM Tiago Farias Braga (CPP/APM MG)
2º Sgt PM Máisa de Fátima Leite Costa (CPP/APM MG)
3º Sgt PM Aníbal Francisco Gonçalves Júnior (CPP/APM MG)

Projeto gráfico, diagramação, capa e logotipo “O Alferes”

3º Sgt PM Aníbal Francisco Gonçalves Júnior (CPP/APM MG)



Administração

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar / PMMG
Rua Diábase, n.º 320, Prado. Belo Horizonte. Minas Gerais. Brasil.
CEP: 30.411-060 Tel: (31) 2123-9516

Esta obra passou por avaliação e aprovação às cegas de dois ou mais pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

Apresentação	08
---------------------------	----

ENSAIOS

Revista O Alferes: 40 Anos	18
Euro Magalhães.	

Revista O Alferes: quarenta anos de mourejo em favor da pesquisa e cientificação policial-militar	22
João Bosco de Castro.	

ARTIGOS

Metodologia de Planejamento Estratégico da Escola Superior de Guerra: uma proposta para a Polícia Militar de Minas Gerais	48
<i>Strategic Planning Methodology of the Higher School of War: a proposal for the Military Police of Minas Gerais</i>	
Ralfe Veiga de Oliveira.	

Desvendando a teia: metodologia prescritiva para intervenção dos homicídios	81
<i>Unraveling the Web: prescriptive methodology for homicide intervention</i>	

Juliano Fábio Lemos Dias, Anselmo Pedrosa do Rosário, Renato Quirino Machado Junior, Fernando de Souza Nóia Gonçalves, Tomás Hilário Cardoso Ferreira, Maximiliano Silva Soares, Bruno Alves Pardini, Rodrigo Magro Dias.



Papel da Inteligência de Segurança Pública na elaboração de políticas públicas de contenção da criminalidade 105

Role of Public Security Intelligence in the development of public policies to contain crime

Hélio Hiroshi Hamada, Renato Pires Moreira.

Força Nacional de Segurança Pública: natureza jurídico-constitucional em debate 124

National Public Security Force: legal and constitutional nature in debate

Edna Torres Felício, Marcos Roberto de Souza Peres, Sthefani Pinheiro dos Passos Peres.

Segurança territorial de fronteiras e divisas no Brasil: sistemas, métodos, estruturas e fases de policiamento ostensivo em âmbito estadual 151

Territorial security of borders and borders in Brazil: systems, methods, structures and phases of ostensible policing at the state level

Francinaldo Machado Bó.

A tragédia de Heysel e seus impactos no policiamento de futebol e de eventos multitudinários 171

The Heysel tragedy, its causes and consequences on football and major events policing

Steevan Tadeu Soares de Oliveira.

Aspectos da arquitetura ambiental como elemento de prevenção sobre fatores psicológicos da multidão em eventos futebolísticos 197

Aspects of environmental architecture as a prevention element on psychological factors of the crowd at football events

Leonardo Socorro da Silva.



Procedimentos de atuação conjunta do Batalhão de Polícia de Choque e do Batalhão de Operações Policiais Especiais em operações de choque 225

Joint action procedures of the Shock Police Battalion and the Special Police Operations Battalion in shock operations

Gustavo Henrique Lins Barreto, João Batista da Silva, Flávio Valdez Martins da Silva Filho, Diego José Morais Ferreira.

As inovações inseridas na Administração Pública para apurar os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares 257

Innovations inserted in Public Administration to investigate intentional crimes against life committed by military police

Flávio Antônio Silva Augusto.

Possíveis aproximações entre a falta de moradia e a prática de delitos penais 285

Possible links between homelessness and criminal offenses

Leandro Corrêa de Oliveira, Leonel Pareto Neto.

Espiritualidade, saúde e segurança pública: uma perspectiva de saúde integrativa . 310

Spirituality, health and public security: an integrative health perspective

Cícero Nunes Moreira, Ricardo Santos Ribeiro, José do Patrocínio Bacelete Neto.



APRESENTAÇÃO

As revistas acadêmicas na Força Pública de Minas Gerais remontam aos finais da década de 1920 e início dos anos 30 do século XX, sendo pioneira a Revista da Escola de Sargentos. A Escola (1927-1931) tinha como diretor o Major José Carlos Campos Christo, Oficial que incentivava seus liderados a buscar e produzir conhecimentos técnicos e refinar as ciências do espírito.

Um dos artigos produzidos pela Revista da Escola de Sargentos, em 1930, ressaltava a criação da Universidade de Minas Gerais, com o título *A Universidade de Minas Geraes: do sonho dos inconfidentes à realidade dos nossos dias*. Esse artigo apresenta a relação amistosa entre a Universidade e o Grêmio Militar General Carneiro, responsável pela elaboração da Revista da Escola de Sargentos da Força Pública de Minas Gerais. Em 10 de abril de 1930, o reitor da Universidade, Doutor Mendes Pimentel entregou, pessoalmente, ao diretor da Revista da Escola de Sargentos, 2º Sargento Hamilton Mello, um exemplar da Revista da Universidade de Minas Gerais, como retribuição pelos exemplares recebidos da Revista da Escola de Sargentos. Essa ação, lança luz sobre uma percepção de longa duração histórica que tem uma de suas representações nos versos imortalizados por Castro Alves (1867), em *Espumas Flutuantes*:

Duas grandezas neste instante cruzam-se!
Duas realezas hoje aqui se abraçam!...
Uma — é um livro laureado em luzes...
Outra — uma espada, onde os lauréis se enlaçam.
Nem cora o livro de ombrear co'o sabre...
Nem cora o sabre de chamá-lo irmão...
Quando em loureiros se biparte o gládio
Do vasto pampa no funéreo chão.

Na década de 1940, a Força Policial de Minas, sob a égide do Departamento de Instrução do Prado Mineiro, lançou a *Revista do C.F.O.*, cujo lema era: “Nem cora o livro de ombrear com o sabre, nem cora o sabre de chamá-lo irmão.” A revista era composta por várias seções, com textos de oficiais e alunos do Curso de Formação de Oficiais e tinha como diretor e redator-chefe o Capitão Antonio Heleodoro dos Santos, um dos egressos do Curso de Comandos da Força Pública de Minas.

Entre as seções da Revista do C.F.O. estava o *Noticiário*, que dialogava com outras forças policiais no Brasil. Na revista ano 2, nº 1, publicada em janeiro de 1946, observam-se as congratulações a integrantes da Força Policial do Paraná que colaram grau, formados pela Faculdade de Medicina do Paraná, 1º Tenente Farmacêutico Carlos Pereira Filho e o 1º Sargento Músico Daniel Souza. “[...] A esses dois companheiros da Força irmã, a Revista do C.F.O. cumprimenta calorosamente [...]”. Nos números posteriores eram comuns notícias dos Cursos de Formação de Oficiais das Forças Policiais do Rio Grande do Sul, Sergipe, Santa Catarina, Bahia, Espírito Santo, Paraná, entre outros.

Em dezembro de 1945, o Capitão Antonio Heleodoro dos Santos apresentou no nº 6, da Revista do C. F.O., artigo de sua autoria, intitulado: *Guerra e energia atômica*. Nele, o Oficial demonstrava preocupações éticas no campo da investigação científica, sobre o emprego de tecnologias inovadoras e suas implicações em termos humanitários. Tais inquietações fazem parte de um legado que reverbera no campo da pesquisa na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais em pleno século XXI.

No final da década de 1940 e início de 1950, a Segunda Seção do Estado-Maior da Polícia Militar de Minas Gerais, sediada na Praça da Liberdade, em Belo Horizonte, lançou o “mensário técnico, científico, noticioso, literário e social” intitulado *Libertas*. O Diretor-Gerente da revista era o Major Antônio Heleodoro do Santos. Com a mudança da denominação da Força Policial para Polícia Militar, os conhecimentos de natureza policial são potencializados como artigos como o apresentado por José Pereira da Silva, intitulado *Local de Crime*.

Em 1965, o Departamento de Instrução da PMMG lançou, sob o comando do Tenente-Coronel José Ortiga, uma revista acadêmica intitulada *O Alferes*, como órgão oficial de divulgação. Nele, são apresentadas reportagens, artigos jornalísticos, crônicas, literatura, humor, passatempos e contos. O Comando-Geral, em 10 de janeiro de 1979, criou, por meio da Resolução nº 628 (publicada no BGPM nº 08, de 11 de janeiro de 1979), a Revista *O Alferes*, órgão doutrinário da PMMG, coordenado pela PM3. De acordo com o artigo 2º, a Revista tinha como finalidade:

I – permitir o fluxo, para escalões subordinados, de uma constante orientação doutrinária do Comando-Geral; II – despertar, na oficialidade, o interesse para a pesquisa de assuntos ou de diferentes aspectos técnicos e táticos, relacionados com a profissão policial-militar; III – difundir análises de legislação e atos normativos concernentes às atividades da Polícia Militar; IV – transcrever, para conhecimento geral, artigos de publicações técnicas, de interesse da Corporação; V – constituir-se em veículo de intercâmbio de experiências operacional e administrativa entre os oficiais da Corporação, e desta com as organizações congêneres.

Essa edição especial, cuja cópia do original com correções manuscritas se encontra no Setor de Obras Raras da Biblioteca da Academia do Prado Mineiro. O volume, de 100 páginas, era composto pelos seguintes textos: *Mensagem do Comandante-Geral*; Resolução de criação; artigos: *O policiamento ostensivo e a ação de presença*, do Cel Waldyr Soares (Comandante de Policiamento da Capital); *Segurança Pública*, do Ten Cel Klinger Sobreira de Almeida (Chefe da Terceira Seção do Estado-Maior); *Eficiência Operacional: estudo sobre alguns fatores no serviço de Radiopatrulhamento em Belo Horizonte*, do Cap Verter Santa Cecília (Chefe da Seção de Estatística do CPC); *a Importância da Supervisão no Policiamento*, do Cap Antonio Egg Resende (Oficial de Planejamento da Secretaria de Segurança Pública); *O Policiamento de Trânsito em Belo Horizonte*, do Ten Cel Leonel Archanjo Affonso (Comandante do Batalhão de Polícia de Trânsito); *a Instrução nº 04/78/DP*, dispõe sobre atividade de Polícia Judiciária Militar a cargo da Corporação; *Promoção para Oficiais: ideia para um modelo*, do Ten Cel Olavo de Almeida. De acordo com oficiais envolvidos nesse processo de produção, esse número não foi publicado e a ideia somente foi retomada quatro anos após.

Em setembro de 1983, foi lançada o primeiro número da revista de assuntos doutrinários da Polícia Militar de Minas Gerais, *O Alferes*, editada pela Academia de Polícia Militar. Seu conselho editorial era composto pelo Cel PM Klinger Sobreira de Almeida, Cel PM José Braga Júnior, Ten Cel PM José Alaim Lopes, Maj PM Euro Magalhães e Prof. Vital José Soriano de Sousa. A redação e revisão eram de responsabilidade do Maj PM Euro Magalhães e do 1º Ten PM Genedempsey Bicalho Cruz. A revista foi concebida, segundo o Comandante-Geral, Cel PM Waldir Soares, como um canal de ideias doutrinárias, legislação e jurisprudência. Este primeiro número era composto pelos seguintes artigos: *O treinamento sob a ótica militar*, do Cel Olímpio Garcia Pereira; *Estatística aplicada às operações*, do Cap Verter Santa Cecília; *O poder de polícia e a polícia de manutenção da ordem pública*, do Cel Klinger Sobreira de Almeida; *Normas para pesquisa no Estado-Maior*, do Maj Egg Resende. Nesse volume, foi publicado o Parecer nº 237/83 do Conselho Federal de Educação, que reconhece o Curso de Formação de Oficiais da PMMG como equivalente aos cursos superiores de graduação para efeito no sistema civil, a partir de 1970.

Com o passar dos anos, a Revista *O Alferes* se transformou, especialmente com a criação de plataformas digitais *on line*, que são utilizadas para o repositório da legislação e das normas da Corporação. Nas décadas de 1980 e 1990 foram elaborados vários manuais técnico-profissionais, sendo esses aprimorados nas décadas subsequentes em forma de Cadernos Doutrinários. As leis, jurisprudências e assuntos relacionados à doutrina policial-militar passaram a ser disponibilizados em outros suportes. Gradativamente, a Revista *O Alferes* passou a focar, com exclusividade, na publicação de artigos acadêmicos.

Na segunda década do século XXI, a Revista *O Alferes*, alinhada ao Plano Estratégico da PMMG, iniciou o processo de adequação aos critérios de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na busca de sua melhor qualificação como um periódico científico. Entre as ações desenvolvidas está a composição do comitê científico, integrado por policiais-militares, pesquisadores e professores com a titulação acadêmica de doutor. Esses exercem suas atividades de docência e pesquisa nas Academias de Polícia Militar e em Instituições de Ensino Superior (IES) em Minas Gerais e em demais Unidades Federativas.

Assim, ocorreu a melhoria da avaliação científica da Revista *O Alferes*, que se encontra atualmente no estrato B4 da *Qualis periódicos*, da Plataforma Sucupira (que é um sistema de coleta de informações, análises e avaliações que são utilizadas como base padronizada do Sistema Nacional de Pós-Graduação). Nos últimos anos, foram publicados artigos científicos de qualidade, produzidos sobretudo por policiais-militares mestres e doutores do Brasil e Exterior. Esses textos foram avaliados pelo sistema *double blind review*, no qual tanto os autores quanto os avaliadores desconhecem a autoria. Utiliza-se para esse processo o *Open Journal System* (um *software* livre e de código aberto para o gerenciamento de periódicos acadêmicos revisados por pares).

Em setembro de 2023, a Revista *O Alferes* festeja seus 40 anos de vida. Esse número comemorativo apresenta produções científicas de pesquisadores vinculados a diversas Instituições de Ensino Superior (IES) em Minas Gerais e no Brasil. São contribuições de estudiosos das Ciências Policiais e da Segurança Pública que atuam nas Academias de Polícia Militar de Minas Gerais, do Paraná, do Rio Grande do Norte, do Tocantins e de São Paulo, além de diversas IES, como a Faculdade de Direito do Sul de Minas e Universidade Estadual de Montes Claros, essa, parceira da Academia da PMMG no Mestrado em Ciências Policiais e Tecnologias Inovadoras.

Abrem este número comemorativo, dois ensaios. O primeiro é da lavra de um dos fundadores da Revista *O Alferes*, Coronel Euro Magalhães. Nele, o Oficial que exerceu o cargo máximo na Instituição, relata brevemente o processo de construção da Revista. O segundo ensaio, de autoria do Tenente-Coronel João Bosco de Castro, parecerista e revisor da Revista por vários anos, brinda o leitor com sua sensibilidade, traduzida em poema e em historiografia.

Os artigos demonstram as especificidades desse campo de conhecimento denominado Ciências Policiais; de sua característica multidisciplinar e da multidimensionalidade dos seus objetos de estudo. Sobretudo, ressalta a necessidade de uma epistemologia para a produção, cientificamente conduzida, de saberes que impactam na vida dos cidadãos por meio da prestação de serviço de polícia de prevenção criminal e da repressão qualificada aos delitos.

No artigo intitulado **Metodologia de Planejamento Estratégico da Escola Superior de Guerra: uma proposta para a Polícia Militar de Minas Gerais**, o Coronel e professor da Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro, Ralfe Veiga de Oliveira apresenta uma proposta de metodologia de planejamento estratégico aplicável à Polícia Militar de Minas Gerais, tendo por referência a metodologia desenvolvida pela Escola Superior de Guerra.

O artigo **Desvendando a teia: metodologia prescritiva para intervenção dos homicídios**, foi elaborado pelos Oficiais da PMMG Juliano Fábio Lemos Dias, Anselmo Pedrosa do Rosário, Renato Quirino Machado Junior, Fernando de Souza Nóia Gonçalves, Tomás Hilário Cardoso Ferreira, Maximiliano Silva Soares, Bruno Alves Pardini e Rodrigo Magro Dias. Nele, os pesquisadores buscaram compreender como se teceram as multidimensionalidades e complexidades do fenômeno homicídios em Minas Gerais e identificaram propostas para intervenção.

Os pesquisadores do Núcleo de Ciências Policiais e Segurança Pública da Unimontes e Academia de Polícia Militar, Coronel da PMMG e Doutor Hélio Hiroshi Hamada e o doutorando 1º Sargento Renato Pires Moreira, do Programa de Ciências da Informação, da Universidade Federal de Minas Gerais apresentam o artigo intitulado: **O Papel da Inteligência de Segurança Pública na elaboração de políticas públicas de contenção da criminalidade**. Os autores lançam luzes sobre o processo de mobilização de decisores estratégicos e formuladores de políticas públicas da área de Segurança Pública, para compreender como a Inteligência de Segurança Pública pode auxiliar na construção de agendas públicas que impactem o ambiente criminal.

Em a **Força Nacional de Segurança Pública: natureza jurídico-constitucional em debate**, de autoria da Doutora Edna Torres Felício, da Escola Paranaense de Direito, Doutor e Capitão da Polícia Militar do Paraná Marcos Roberto de Souza Peres, da Academia Policial Militar do Guatupê e Sthefani Pinheiro dos Passos Peres, da Faculdade de Direito de Pinhais, tendo como foco a importância do controle do uso legítimo da força por parte do Estado, realizam uma revisão bibliográfica e de análise documental, a partir do pressuposto da taxatividade constitucional em relação aos órgãos de segurança pública, com o objetivo de apontar as questões em debate atinentes à atuação da Força Nacional de Segurança Pública.

O Coronel da Polícia Militar do Tocantins e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Tocantins, Francinaldo Machado Bó apresenta o artigo intitulado: **Segurança territorial de fronteiras e divisas no Brasil: sistemas, métodos, estruturas e fases de policiamento ostensivo em âmbito estadual**. Nele, o pesquisador analisa aspectos relacionados à segurança territorial de fronteiras e divisas no Brasil, com foco nos sistemas, métodos e fases de policiamento ostensivo em âmbito estadual.

Em a **tragédia de Heysel e seus impactos no policiamento de futebol e de eventos multitudinários**, o Capitão da PMMG e pesquisador no Núcleo de Pesquisas em Ciências Policiais e Segurança Pública (Unimontes/APM), Steevan Tadeu Soares de Oliveira, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Criminologia pela Universidade de Edimburgo, apresenta uma análise da tragédia ocorrida em Heysel, na Bélgica, com foco nos estudos de violência relacionada ao futebol e de eventos multitudinários. No estudo, o pesquisador identifica diversas causas que contribuíram para o desfecho do incidente e reflete sobre ações, responsabilizações e protocolos de atuação em eventos com grande aglomeração de pessoas, com especial destaque para a atividade policial.

O pesquisador e Oficial da Polícia Militar do Paraná, Leonardo Socorro da Silva, em **Aspectos da arquitetura ambiental como elemento de prevenção sobre fatores psicológicos da multidão em eventos futebolísticos**, apresenta ações, calcadas nos fundamentos da arquitetura ambiental, que podem ser utilizadas pelas forças de segurança em parceria com o setor privado (clubes e entidades organizadoras de eventos) para tornar mais eficiente a prevenção situacional da violência praticada na parte externa das praças desportivas, atuando diretamente nos fatores psicológicos da multidão.

O artigo intitulado **Procedimentos de atuação conjunta do Batalhão de Polícia de Choque e do Batalhão de Operações Policiais Especiais em operações de choque**, da lavra dos Oficiais da Academia de Polícia Militar do Rio Grande do Norte, Gustavo Henrique Lins Barreto, João Batista da Silva, Flávio Valdez Martins da Silva Filho e Diego José Morais Ferreira, analisa o emprego integrado do Batalhão de Operações Especiais e do Batalhão de Polícia de Choque em incidentes críticos que

envolveram operações de choque, para descrever as competências operacionais das tropas envolvidas, de forma a compreender qual é a melhor forma de atuação conjunta.

O acadêmico da Academia de Letras dos Militares Mineiros, Coronel e Mestre em Administração, Flávio Antônio Silva Augusto, em **As inovações inseridas na Administração Pública para apurar os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares**, reflete sobre as inovações inseridas na Administração Pública para apurar os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares contra civis, durante o serviço policial ou em decorrência dele.

Em **Possíveis aproximações entre a falta de moradia e a prática de delitos penais**, o Doutor em Direito e professor na Faculdade de Direito do Sul de Minas, Leandro Corrêa de Oliveira e o Mestrando em Direito, Leonel Pareto Neto, interpretam a falta do direito fundamental à moradia e os delitos penais. Os pesquisadores realizam uma abordagem inicial a respeito dessa previsão constitucional para, depois, fornecer dados quantitativos e qualitativos a respeito da população em situação de rua na cidade de Pouso Alegre, em Minas Gerais.

Os professores da Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro, coronéis Cícero Nunes Moreira e Ricardo Santos Ribeiro e o Oficial-médico neurologista José do Patrocínio Bacelete Neto apresentam o artigo **Espiritualidade, saúde e segurança pública: uma perspectiva de saúde integrativa**. Nele, os pesquisadores refletem sobre a espiritualidade como um aspecto essencial da natureza humana e sua relação com a saúde. Para tanto, busca-se conhecer abordagens inovadoras referentes à conexão entre espiritualidade e saúde, bem como sua importância na promoção do bem-estar e da saúde da pessoa.

Esse número comemorativo da Revista *O Alferes* reafirma o *Pacto de Gerações* na Polícia Militar de Minas Gerais. O paradoxo tradição-inovação, que constitui um dos componentes da plasticidade da Corporação, responsável pelas transformações ao mesmo tempo que permanece ancorada a valores e princípios que a constituiu. A Polícia Militar e a Revista *O Alferes* são filhas do seu tempo.

Um tempo vivido e a viver, verdadeiro *kairós*, que se faz presente e futuro pelas palavras de autores que, com generosidade e coragem, ofertam suas pesquisas aos leitores ávidos por conhecer.

Nesses 40 anos, a Revista *O Alferes* proporcionou encontros de gerações... de pesquisadores, de pareceristas, de diagramadores, de revisores, de editores. Muitos pais-fundadores, com seu vigor e sabedoria, continuam a impactar saberes e fazeres das Ciências Policiais e da Segurança Pública. Nossos agradecimentos aos que ajudaram a construir essa história e um convite para continuarmos juntos na caminhada.

Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro.
Belo Horizonte, inverno de 2023.

Os editores.



ENSAIOS

Euro Magalhães¹

Para melhor sintonia, voltemos nossas mentes para o ano de 1979, já distante se considerarmos apenas os indivíduos, mais de 40 anos se foram. Considerando a sociedade e as instituições ocorreram mudanças, todavia as estruturas aí estão, agora como estavam naqueles tempos. Alguns avanços da Tecnologia de Informação, hoje a palavra de ordem é Inteligência Artificial, disponibilizados ao público em geral e às organizações.

Imaginemos o trabalho da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) enquanto órgão estatal com atribuições muito claras, sem o apoio de internet e sem telefonia móvel. No interior do estado, considerável a quantidade de municípios sem telefonia fixa. Mas o Destacamento PM estava lá. Unidades e algumas subunidades interiorizadas contavam, desde a década anterior, anos 60, com um prodígio da tecnologia de comunicação, o Telex, esse que viera apoiar ou substituir a comunicação via rádio SSB, de ondas curtas.

No ambiente social externo o panorama era de alguma inquietação pois o futuro já se descortinava com alguma clareza e as organizações resistiam às mudanças, principalmente aquelas ditas profundas, estruturais.

Alguns indicadores já mostravam alguma ruptura do real e do existente, face ao necessário e um

¹ Um dos fundadores da Revista *O Alferes*. Coronel veterano e Ex-Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais.

deles era o que se oferecia nos treinamentos de capacitação e formação dos profissionais de segurança pública, os policiais militares. O exame dos currículos dos cursos de formação nos diversos níveis bem como naqueles voltados para especialização e aperfeiçoamento, diríamos de graduação e pós-graduação, estavam a exigir revisão e atualização.

Na memória da PMMG aquele 1979 deve ser lembrado pela convulsão social iniciada em Belo Horizonte e, logo após, disseminada pelo país afora. A dita “ Greve dos Operários da Construção Civil”, ou greve dos pedreiros que já foi, e tem sido, objeto de artigos, estudos e teses acadêmicas² exigiu do Comando da PMMG decisões rápidas e, sobretudo, coerência de atitudes, tudo aliado à reflexão em profundidade. Surpreendida pelos fatos a PMMG os encarou com providências de caráter corrente, emergindo uma tropa de choque de caráter provisório e também ações de caráter estrutural, estratégico, no caso a criação do Batalhão de Polícia de Choque.

No Estado-Maior-Geral da PMMG a 3ª Seção (PM3) contava com um grupo de oficiais³ com experiência em unidades do interior, a partir do então Ten Cel Klinger, chefe da Seção, passando pelo então Major Alain, responsável pela subchefia. Este grupo de oficiais, entre os quais me incluía, se reunia diariamente, ao final do expediente, para longas discussões que assumiam o caráter do que hoje em dia está intitulado como inovação organizacional. Cautelas eram adotadas para não adentrar no segmento dito, também hoje em dia, de inovação disruptiva, posto que o compromisso com a história era respeitado. Mas sentia-se que a sociedade estava mudando e mudaria muito mais e as organizações também. Não por acaso e pouco tempo depois alguns livros estavam sendo lidos com atenção, cuidado e respeito por todos e cabe citar “A Terceira Onda” e “A Empresa Flexível”, ambos de Alvin Toffler.

² Cf.: Viva os 39 anos da “Revolta dos Pedreiros” de 1979 em Belo Horizonte!. Disponível em: <http://sticbh.org.br/viva-os-39-anos-da-revolta-dos-pedreiros-de-1979-em-belo-horizonte/>. Cf.: OLIVEIRA, Ricardo Cordeiro. A Greve dos operários da Construção Civil de Belo Horizonte em 1979: Memórias em Construção. Anais do XII Encontro Regional de História ANPUH-RJ 2006. Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Ricardo%20Cordeiro%20de%20Oliveira.pdf>.

³ Compunham a equipe: Ten Cel Klinger Sobreira de Almeida, Maj José Alain Lopes, Cap Euro Magalhães, 1º Ten Paulo Roberto Silva, 1º Ten Edgar Eleuterio Cardoso e 1º Ten João Libério Cunha.

O ambiente gerado não era de crítica, mas de reflexão cuidadosa quanto à PMMG, sua estrutura, capacitação de recursos humanos, legislação e tudo que lhe impactava no exercício de sua missão. Dessas discussões afluíam alguns conceitos e entendimentos que se apresentavam urgentes e necessários, mas de difícil e complexa implementação. Assim, sabendo que já circulara, ao final dos anos 40, no âmbito da PMMG a revista intitulada “LIBERTAS” foi se consolidando uma proposta de criar uma publicação de caráter periódico para onde fossem canalizados artigos que apresentassem caráter doutrinário ou que, pelo menos, contribuíssem para a construção de uma doutrina de emprego da Corporação.

Alguns trabalhos de excelente qualidade já existiam e eram usados nos diversos cursos, mas sempre no formato de apostilas e o propósito foi, desde o início, de centralizar todas as contribuições em um periódico que permitisse aos interessados a consulta sistemática. Em síntese, quem se interessasse teria onde pesquisar e aquele que concebesse e produzisse teria onde publicar.

Dentro dessas linhas mestras foi esboçado o que viria a ser a Revista *O Alferes*, esclarecido ainda que seriam tratados exclusivamente assuntos de caráter doutrinário de polícia ostensiva.

Consolidado o que se pretendia foi montado aquele que seria o nº 1, inaugural da revista. Ocorreu que por razão de caráter superior o dito nº 1 veio a circular apenas ao final de 1983. Nele despontava com muita clareza a finalidade da publicação a partir do primeiro artigo da lavra do então Coronel PM QOR Olímpio Garcia intitulado *O treinamento sob a ótica militar*.

Passados estas décadas da circulação do nº 1 cabe lembrar os dizeres do jurista Álvaro Lazarini, Desembargador no estado de São Paulo, palavras proferidas em solenidade patrocinada pela Federação Nacional das Entidades Militares Estaduais em dezembro de 2008. Abordando os estudos e discussões sobre Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil mencionou ele que:

Críticas não faltaram. Mas, reportando-me à importância da revista “O Alferes” durante os seus vinte anos, recordo Euro Magalhães, que, com muita propriedade, pediu aos atuais pensadores da Polícia Militar que “não nos critiquem por tratarmos de temas tão óbvios... da forma como tratamos, talvez até

ingênuas. Mas eram temas que estavam sendo discutidos pela primeira vez em nosso universo de policiais militares e muita cautela era necessária”.⁴

Lembrar que à época da circulação do nº 1 ainda era recente a obrigatoriedade da produção de trabalhos, ditos monografias, nos cursos de aperfeiçoamento de oficiais. Nesse contexto a revista também foi imaginada como o canal de divulgação de trabalhos apresentados por concluintes dos diversos cursos, sobretudo os de pós-graduação, Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e Curso Superior de Polícia (CSP). Desta forma os mencionados trabalhos, frutos de pesquisa amparados em experiência profissional, teriam destino diverso do puro e simples arquivamento.

Os artigos inaugurais foram notáveis: 1) *O Treinamento sob a ótica militar*, Olímpio Garcia Pereira, Coronel PM QOR; 2) *Estatística aplicada às operações*, Verter Santa Cecília, Capitão PM; 3) *O Poder de Polícia e a Polícia de Manutenção da Ordem Pública*, Klinger Sobreira de Almeida, Coronel PM e 4) *Normas para pesquisa no Estado-Maior*, Antônio Egg Resende, Major PM.

Oportuno ainda que seja registrado o contido na página de abertura daquele nº 1 – set/out/nov/dez 1983. O Comandante da Academia de Polícia Militar era o Coronel PM José Braga Junior. O conselho editorial era integrado pelos oficiais: Cel PM Klinger Sobreira de Almeida; Ten Cel PM José Alaim Lopes, Maj PM Euro Magalhães e o professor Vital José Soriano de Sousa. A redação e revisão estavam sob os cuidados do Maj PM Euro Magalhães e do 1º Ten PM Genedempsey Bicalho Cruz.

Atualmente gratifica-nos, enquanto pioneiros, a lembrança da parábola do semeador⁵ e a certeza de que a semente caiu em terreno fértil, produziu, produz e produzirá frutos que beneficiarão a população de nosso estado de Minas Gerais.

⁴ Disponível em: <https://www.feneme.org.br/a-consagracao-nacional-do-desembargador-desbravador-alvaro-lazzarini/>

⁵ O semeador saiu a semear. Enquanto lançava a semente, parte dela caiu à beira do caminho; foi pisada, e as aves do céu a comeram. Parte dela caiu sobre pedras e, quando germinou, as plantas secaram, porque não havia umidade. Outra parte caiu entre espinhos, que cresceram com ela e sufocaram as plantas. Outra ainda caiu em boa terra. Cresceu e deu boa colheita, a cem por um. Lucas, 8, 5-15.

REVISTA O ALFERES: QUARENTA ANOS DE MOUREJO EM FAVOR DA PESQUISA E CIENTIFIZAÇÃO POLICIAL-MILITAR

João Bosco de Castro⁶

1 ENUNCIÇÕES ACERCA DA REVISTA O ALFERES

A **Revista O Alferes** esplende com qualidade, autenticidade, legitimidade e consagração, ao longo de suas quatro décadas de valiosos e notáveis empreendimentos de garimpagem, sistematização e publicação de conteúdos científicos fomentadores das Atividades Policial-Militares, acentuadamente nos domínios da Polícia Militar de Minas Gerais. Esta importante Fornalha de Cientifização - gerida pela Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro e executada por respectivas Unidades-Escola, principalmente por seu Centro de Pesquisa e Pós-Graduação (CPP) - realiza incansável e reconhecida tecelagem de ideias tecnoprofissionais e saberes políciológicos, jurídicos, históricos (historiográficos e historiológicos), doutrinários, filosóficos e afins com a vastíssima interdisciplinaridade dos procedimentos de sustentação e consolidação da Polícia Ostensiva, Preservação da Ordem Pública, Defesa Interna, Defesa Territorial e Defesa Social, como periódico difusor do pensamento, identidade institucional e experiências da mencionada Força Pública Mineira.

⁶ Tenente-Coronel Veterano da PMMG. Professor Emérito da Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro, Pesquisador Benemérito Notável da PMMG, Professor Titular - ao nível de Mestre, Doutor e Livre-Docente - de Ciências Militares da Polícia Ostensiva e outras seis linhas de pesquisa (BGPM/PMMG nº 52, de 15.7.2008, p. 62-68, * e BGPM/PMMG nº 70, de 13.9.2012, p. 49-65). Integrante do Conselho Editorial e Editor-Associado da Revista O Alferes (de 2003 a 2018). Professor de Línguas e Literaturas Românicas. Romancista, Contista, Crítico Literário e Poeta. Autor de treze Livros, dentre os quais os seis da Coletânea Essência Doutrinária. Jornalista Profissional (Reg.MG 6877-MTbE). Detentor de 586 Prêmios Literários e Epistêmicos.

Comunitarista e coparticipativa, **O Alferes** (criada pela Resolução PMMG nº 628, de 10 de janeiro de 1979, mas efetivada apenas em 1983) alcança a autonomia amparada pela adupez pesquisa e editorial, e mantém-se acolhedora de textos produzidos por militares e civis, de Minas Gerais e outros recantos, cuja densidade metodológica, pesquisa ou ensaística - resguardado o nível superior de totalidade verbal vinculado ao fazimento dissertativo - seja aprovada por seu respeitável e zeloso Conselho Editorial e respectivos Editores-Associados.

A maturidade embutida nestes quarenta anos de inquietantes e transformadoras Publicações atesta haver a Fornalha Intelectual da **Revista O Alferes** contribuído para o desenvolvimento altaneiro e efetivo da Pesquisa Policialógica ou interessante ou necessária à Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública (necessariamente incrustadas nas Ciências Militares da Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública) e para a produção e divulgação dos Conhecimentos necessários à reformatação humana do Perfil do Militar de Polícia e ao melhoramento substancial da efetivação e efetividade dos serviços essenciais de estado oferecidos e assegurados ao Povo Mineiro pela Polícia Militar.

Para tal mister, a **Revista O Alferes** ousou, e muito bem o conseguiu!, entrelaçar Escola com Cidadania, Magistério com Investimento, Saber com Ascensão, Cultura com Humanismo e Conhecimento com Crescimento.

O Conúbio de Escola com Cidadania revigora o núcleo eticomoral de **O Alferes**, em busca do pensar crítico favorável ao comunitarismo e garantia dos direitos humanos. Esse facho sinfrônico permite ao Pesquisador indicar ao Militar de Polícia, a partir das primeiras luzes da Revista, ser necessário acreditar no poder das ideias, na liberdade de comunicação e expressão, e na capacidade fraterna de entendimento entre as Pessoas. Somente a Escola edifica o obelisco sociojurídico e gnosiológico da Cidadania, monumento portentoso da formação do caráter em plenitude e da consciência colaborativista do exercício e usufruto dos direitos e cumprimento das obrigações. Fora da Escola, a Cidadania fulmina-se nos horrores monstruosos da exclusão social.

O conagraçamento de Magistério com Investimento ensina **O Alferes** a ver o Professor como cuidadoso e paciente cultivador e incentivador de potencialidades, bravo combatente de apatias e despertador eficiente e habilidoso de consciências, porque o Magistério tem a marca do idealismo e da autoadoação, e precisa ser reconhecido e valorizado pela Pesquisa, pela Família e pela Sociedade. Somente o Magistério transforma em realidade as tão sonhadas políticas públicas e sociais de preparação do Indivíduo para a Vida e preparação da Vida para o Indivíduo, porque o Professor, insuperável e insubstituível em todo esse processo, dedica-se ao zelo da mais preciosa Riqueza deste País e abre a todos os Indivíduos novos horizontes para a vida, com o poderoso auxílio da Pesquisa produtora de Saberes e Sabedoria.

A parrelha Saber e Ascensão alerta **O Alferes** contra o colonianismo do saber tecnológico, ou escravização pela ciência domesticada, gravíssima ameaça apenas controlada e prevenida pela indiscutível **leitura sinfrônica** (leitura crítica, leitura de profundidade, em vez da desastrosa leitura dinâmica, leitura transversal ou superficial). A leitura sinfrônica é aquela feita perquisitivamente, leitura escorada na consulta paciente, penetrante, intensa de cada Livro ou Fonte Textual. Isto se faz no cenário de explosão de novos Conhecimentos nutridos na Escola reflexiva e questionadora, somente confiável em Casas de Pesquisa. **O Alferes** tem de remultiplicar e fortalecer esta missão-convicção missionária do Educador-Pesquisador excelente. A verdadeira e única Ascensão na vida está no Saber: fonte fenomenal e factual de meios e modos para alargar os horizontes, sedimentar o senso ético, realimentar o sentimento de solidariedade e fazer enraizar os autênticos e legítimos valores humanos.

O casamento de Cultura (Erudição: soma de saber com fazer) com Humanismo injeta em **O Alferes** a revigante seiva de Periódico Científico engajado na qualificação (preparação para a vida) de Talentos Humanos capazes de alçar o voo da reflexão e análise, usar a força da inteligência, articular o poder da palavra e pavimentar e calcorrear a estrada sublime da liberdade e melhor futuro. Com fundamento em tal evidência, cada Leitor de **O Alferes** pode retrabalhar a própria vida policial-militar e refletir sobre o conceito mais prático e a definição mais objetiva de Humanismo: rota de buscas e descobertas, crescimento humano pela força da solidariedade e do afeto, boa leitura (leitura sinfrônica, leitura de âmago: analítica, perquisitiva) e reflexões humanísticas e humanitárias,

abertura de caminhos, estudo e perseverança, trabalho e construção, produção, captação e distribuição de Conhecimentos, crença na capacidade humana de confiar na Sociedade e torná-la mais justa e próspera.

O binômio Conhecimento e Crescimento faz **O Alferes** repensar a metodologia de suas realizações e reorganizar-se no alento inquietante do Construtivismo e Empreendedorismo, para o Militar de Polícia aprender, apreender, compreender e empreender o Conhecimento produzido pela Pesquisa Metodológica e Sistêmica, exatamente o Conhecimento legítimo e autêntico tutelado pela **Revista O Alferes**. Somente pela segurança garantida por esta senda se chega à Catedral do Saber, em cujo altar não se expõem as externezas dos títulos acadêmicos, mas se honram e louvam os frutos do mourejo diuturno e percuciente fundado na leitura sinfrônica, na curiosidade intelectual e tecnoprofissional, na pesquisa e na redação dos engenhos dissertativos de alta qualidade, para a formalização do Relatório de Pesquisa e do Ensaio Epistêmico. A raiz do verdadeiro Construtivismo Humano sacia-se na pesquisa metodologicamente sustentadora de imagens, conceitos, definições, desafios e teses, respeitadas as decepções, ambiguidades, analogias e controvérsias necessárias ao amadurecimento laboral do Pesquisador e indissociáveis da Humanização e Universalização do Conhecimento. O Crescimento Humano implica alguns atos de coragem e vontade de fazer. Ei-los! Abrir os livros e as mentes. Fazer da Escola, em todos os níveis (prioritariamente a Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro e respectivas Unidades de Educação de Polícia Militar, notadamente a Escola de Formação de Oficiais e o Centro de Pesquisa e Pós-graduação), o espaço da transformação social e qualificação tecnoprofissional. Ampliar os horizontes do Saber. Edificar a plataforma do Progresso. Impelir as Pessoas para a decolagem da própria vida. Escrever e ler as páginas da esperança. Avançar... Percorrer os meandros do sonho e boas ideias. Rer ler os parágrafos do Compromisso com o Resultado. Içar a bandeira Educação (Ensino Reconstrutivo, Pesquisa Inovadora, Extensão Interativa e Reintegrativa, e Treinamento Atualizador e Incentivador) no mastro da Cidadania, Estudo, Investigação de Dúvidas e Saberes, Filosofia, Ética, Moral, Deontologia (Teoria dos Deveres e Atribuições), Ciência, Questionamento, Respeito à Dignidade da Pessoa Natural e Institucional. Estimular ao Homem a prática da Reflexão e do burilamento da Ação.

Em seus quarenta anos de honradas e prestantes Publicações, desde a atuação da Divisão de Pesquisa, Assessoria de Doutrina e Pesquisa (por mim implementada na Primeira Seção do Estado-Maior Estratégico da PMMG), Centro de Estudos e Pesquisas, Centro de Altos Estudos da mesma APM, até o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da mesma Escola, a partir de 24 de outubro de 2001, a **Revista O Alferes** monda a terra fértil do Conhecimento e nela fertiliza a Árvore do Conhecimento Policial-Militar, segundo os viçosos preceitos da Educação de Polícia Militar de Minas Gerais sustentados pelo renome indestrutível dos Próceres do Sagrado Complexo Educacional do Prado Mineiro, assentado em 1912, reassentado em 1927 e estruturado em 1933 - quando o **Precursor do Dê-I Tutor Decano** João Batista Mariano, Professor Complementar da Força Pública Mineira, instalou o Curso Militar e Propedêutico, no saudoso Instituto Propedêutico de Cartotopografia, como embrião do Departamento de Instrução do Prado Mineiro, instalado no mesmo Torrão Sagrado, em 3 de março de 1934, data-príncipe da Nobre Escola do Prado Mineiro, treze dias após a qual o dito Professor Complementar da Força Pública foi promovido a Capitão-Professor.

Para a comemoração de seu Quadragésimo Aniversário de Mourejo em Favor da Pesquisa e Cientificação Policial-Militar, principalmente com o vigor das Ciências Militares da Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública (Parecer nº 1295/2001/CES/CNE, de 6 de novembro de 2001) e das Ciências Policiais (Parecer nº 945/2019/CNE/CES, de 11 de outubro de 2019), celebro a **Revista O Alferes** com meu Poema:

Ode à Revista O Alferes

João Bosco de Castro

És **O Alferes** - marca boa
Da sábia Força Mineira...
Descartas o texto à-toa,
Pões a Pesquisa em primeira
Prioridade na proa
Da Ciência verdadeira!...
Sempre ao melhor te referes,
Pois tu és a nobre **O Alferes!**...

Das Ciências de Polícia
Militar e Proteção
Do Povo levas primícia
Da Pesquisa à pronta ação
Da luta contra a estultícia
Profissional...Bastião
Dos mais notáveis Misteres
Do Saber: **Revista O Alferes.**

Tua energia epistêmica
É luz do Prado Mineiro!
Tua Pesquisa Sistêmica
Edifica, por inteiro
- Tão emergente e ecumênica - ,
A Paz do Povo Altaneiro!
Pavimentas o Caminho
De Galvão de São-Martinho!...

Co'as Ciências Militares,
Nasce forte o Cê-Pê-Pê,
Pra reforçar os Teares
Da Pesquisa... Então se vê
Bigornar elementares
Postulados. Ninguém crê
Nos cientistas cisteres:
Eles não são da **O Alferes!**...

Tua nutriz trajetória
Calcorreias, dia a dia,
Em favor da honrosa História
Da Pesquisa mais sadia...
Da CAPES só trazes glória
A teu renome e ousadia!
Os bons Ofícios de Ceres
São teus feitos, nobre **O Alferes!**...

Semeias Conhecimentos
Da sã Polícia Ostensiva,
Sob as glórias dos Portentos
Da Ordem Pública inclusiva,
Nos canteiros sumarentos
Da Pesquisa Construtiva.
Segues o passo luzeiro
Do grão Carvalho Monteiro!...

Bom Despacho-MG, 23 de maio de 2023.

2 DUAS SÚMULAS DE FÉ DE OFÍCIO

Em meu Poema **Ode à Revista O Alferes**, nomeio dois Vultos do Sistema de Educação Tecnoprofissional da Polícia Militar de Minas Gerais: Sargento-Mor Pedro Affonso Galvão de São-Martinho (do Século XVIII) e Coronel-Professor Oswaldo de Carvalho Monteiro (da Atualidade: Séculos XX e XXI).

Para tirá-los das Cinzas da História, preciso mostrar, nestas breves páginas, a súmula da fé de ofício de cada um deles, prioritariamente destinada aos Integrantes da Polícia Militar de Minas Gerais - mais diretamente aos Docentes, Pesquisadores e Discentes da respeitável e consagrada Academia de Polícia Militar do Prado - , em cujos Centro de Pesquisa e Pós-Graduação e Escola de Formação de Oficiais viceja a **Revista O Alferes**, e prosperam, mais intensamente, as Fornalhas Científicas e Epistêmicas das Atividades Policial-Militares: Polícia Ostensiva, Preservação da Ordem Pública, Defesa Territorial, Defesa Interna e Defesa Social.

Embora nenhum dos dois mencionados Vultos guarde relação direta com a **O Alferes**, considero seus relevantes feitos educacionais correlatos com a louvada Revista Policiológica e as Ciências Militares da Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública.

2.1 Súmula da fé de ofício de Galvão de São-Martinho

Pedro Affonso Galvão de São Martinho nasceu no Alentejo: Portalegre, Campo Maior, Arcebispado de Évora, Portugal, em 24 de abril de 1741, e faleceu em Vila Rica-MG, em 1815.

Aos vinte e um anos, assentou praça no Quartel do Regimento de Infantaria do Exército Português, no Alentejo, em cujas fileiras atingiu o posto de Alferes. Inteligente e dedicado ao Serviço Militar e às Estratégias de Guerra, adaptou-se muito bem às mudanças de reorganização das Tropas, introduzidas pelo General alemão Frederico Guilherme Ernesto de Eschaumburgo-Lippa, conhecido como Conde de Lippe, contratado pela Coroa Lusitana de Dom José I, efetivamente por seu Primeiro-Ministro Sebastião José de Carvalho e Mello - Marquês de Pombal - , coparticipativamente com o Ministro Martinho de Mello e Castro, para reorganizar as Forças Lusitanas e comandá-las, durante a chamada Guerra Fantástica (9 de maio a 24 de novembro de 1762): participação de Portugal na Guerra dos Sete Anos - Terceiro Pacto de Família Bourbon, entre os Reinos de França e Espanha. Naquela época, De Lippe era o mais respeitado e sábio Conhecedor das Ciências Militares e Reorganizador de Forças e Disciplina Militares da Europa. Prestou serviços ao Exército Português, de 1762 a 1768, principalmente no Campo da Ajuda e Campo de Monte Branco, entre Vila Viçosa e Estremoz.

O Alferes Pedro Affonso Galvão de São-Martinho notabilizou-se como Instrutor e Preparador dos Combatentes, como exímio Discípulo do dito Mestre alemão Conde de Lippe. O Alferes Galvão de São Martinho mostrou-se, logo, logo, bem-qualificado nas Ciências Militares Lippianas e entendedor das Artes e Ciências da Guerra, além de rigoroso Orientador dos Comandados nos atos de conduta ética e disciplinar, observância dos Regulamentos Militares e Preceitos de Postura e Compostura, no Regimento Português de Infantaria, no Alentejo - exatamente o Âmago Científico e

Tecnoprofissional abraçado pela **Revista O Alferes**, desde seus primórdios: Nº Zero, de 1979, e Nº 1, de 1983.(<https://familysearch.org./tree?cid>) e (<https://bdlb.bn.gob.br>browse>>).

No início dos anos 1770, assumiu o Comando do Regimento de Infantaria do Exército Português, no Alentejo, o bravo Coronel Dom Antônio José de Noronha, admirador e apoiador do dedicado e comprometido Instrutor Alferes Pedro Affonso Galvão de São Martinho.

Com a Carta Deontológica de 24 de janeiro de 1775 (Lisboa, Salvaterra dos Magos - Portugal: **Instruções do Senhor Martinho de Mello e Castro, “para se regular a Tropa Paga de Minas, e Auxiliares, e sobre outros objetos)”**, o Comandante Coronel Dom Antônio José de Noronha - nomeado pelo Signatário Mello e Castro para, como Capitão-General, governar a Capitania Real das Minas de Ouro e nela (Minas Gerais) cuidar da regulação e instalação da **Tropa Paga de Minas**, no Estado Português do Brasil - deixou o Comando do Regimento de Infantaria do Exército Português, no Alentejo, e pôs-se aos preparos para o imediato cumprimento de sua nova missão. Convidou para acompanhá-lo em tal mister político-militar o Alferes Pedro Affonso Galvão de São Martinho. Aceito o convite, Galvão de São-Martinho transferiu-se para a situação de Oficial Reformado do Exército Português e para cá se deslocou, na Comitiva do futuro Capitão-General das Minas do Ouro. Aqui chegados, e empossado em seu novo cargo o Governador Capitão-General Dom Antônio José de Noronha - em 29 de maio de 1775, na Câmara Municipal de Vila Rica de Nossa Senhora do Pilar, Capital da Capitania Real das Minas do Ouro - , Pedro Affonso arregaçou as mangas e não mediu esforços para sua mais pronta e eficaz ajuda a seu Comandante-Governador e Capitão-General, pelo qual foi investido no posto de Sargento-Mor (correspondente ao atual posto de Major) e nomeado Subcomandante da nova e promissora Tropa Paga de Minas - o Regimento Regular de Cavalaria da Capitania Real das Minas do Ouro. O Alferes Reformado do Exército Português - exímio Instrutor das Ciências Militares Lippianas e Preparador das Tropas para a Guerra, além de eficiente e didático Disciplinador Militar e consciente Disciplinado - ascendeu ao posto de Sargento-Mor, com o cargo de primeiro Subcomandante e Diretor de Instrução do novel Regimento Regular de Cavalaria de 1775, embrião da Polícia Militar de Minas Gerais.

Em 1º de julho de 1775, data da Instalação do mencionado Regimento, em Cachoeira do Campo de Vila Rica de Nossa Senhora do Pilar, o Sargento-Mor Pedro Affonso Galvão de São-Martinho - Alferes Reformado do Exército Português - ocupou o cargo de Subcomandante da viçosa Tropa Paga de Minas, concomitantemente com os encargos de Instrutor (Diretor de Instrução), Preparador da Tropa inteira para suas missões policial-militares e responsável pela Orientação Disciplinar do Corpo Armado.

O número 29 do Anexo II às Instruções do Senhor Martinho de Mello e Castro, para se regular a Tropa Paga de Minas, e Auxiliares, e sobre outros objetos [entregues a Dom Antônio José de Noronha, ainda em Lisboa-Portugal, com data de 24 de janeiro de 1775: **dia jurídico da criação ou fundação do enfocado Regimento (Polícia Militar de Minas Gerais)** (Cotta, 2010), estabelece:

29. Em terceiro lugar, muito particularmente se os **Sargentos-Mores** e Ajudantes, que vencem soldos como a Tropa Paga, são oficiais que tenham servido na mesma tropa. Se são **ativos, instruídos e hábeis nos exercícios e disciplina militar**. Se efetivamente **têm exercitado os seus Regimentos**, o estado em que se acham **no que respeita ao ensino e disciplina**, a força de cada um deles, e se têm armamentos necessários sem os quais não podem ser de utilidade alguma (Floro, 2013, p. 241).

Portanto, o Alferes Reformado foi designado para o serviço militar ativo, como Sargento-Mor, no cargo de Subcomandante do Regimento chamado Tropa Paga, para o qual reunia qualificação, principalmente capacitação efetiva e prática, na forma exigida pelo transcrito número 29 das citadas Instruções, notadamente como **Disciplinador, Preparador para as fainas operacionais** e, acima de tudo, como indiscutível **Conhecedor e Operacionalizador das Ciências Militares** ensinadas pelo Mestre General Conde de Lippe, o Tutor da Força Iluminista.

Pedro Affonso Galvão de São-Martinho era português - situação rara dentre os integrantes da Tropa, de brasileiros - e o mais velho de todos. Ele tinha trinta e quatro anos de idade, no meio da Rapaziada de dezesseis a vinte, enquanto o jovem comandante Efetivo ou de Fato - Tenente-Coronel Francisco de Paula Freire de Andrade - contava com seus vinte e três anos de idade. Enfatizei **Comandante Efetivo ou de Fato**, porque o Quadro de Pessoal daquela Força registrava o **Comandante Capitão-**

General, Governador Dom Antônio José de Noronha, no topo da listagem, como incluído em 1º de julho de 1775 (Floro, 2013, p. 114). Isto se confirma por:

O Governador [Dom Antônio de Noronha, Capitão-General] reservou a si o posto de Coronel Comandante do Regimento [Comandante Honorário?!...], embora fosse Capitão-General, que era o posto militar atribuído aos governadores das principais capitanias. Mas o comandante de fato era o Tenente-Coronel Francisco de Paula Freire de Andrade (Floro, 2013, p.115).

Em razão de todas essas mencionadas virtudes e habilitações, considero o Sargento-Mor Pedro Affonso Galvão de São-Martinho o primeiro Professor de Ciências Militares [da Polícia Ostensiva e, principalmente, da Preservação da Ordem Pública] do respeitável Sistema de Educação Tecnoprofissional da Polícia Militar de Minas Gerais, gerido pela Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro. Também por isso, dei seu Nome ao Recanto Policiológico de meu Espaço Camões: Oficina de Saberes, Letras e Artes (ECOSLA). Para celebrá-lo em tal mister, eu mesmo insculpi, em nobre prancha de Cerejeira, a vistosa placa **Sala Sargento-Mor Pedro Affonso Galvão de São-Martinho: Ciências Militares da Polícia Ostensiva (...)**.

Nesta Sala, bem à entrada, afixarei, emoldurado, meu Poema

Polícia Iluminista

Bissoneto (ou Sonetos de Viés nº 3):

Panegírico ao Sargento-Mor Pedro Affonso Galvão de São-Martinho

Ao Mestre Sargento-Mor
Pedro Galvão São-Martinho,
Ofereço-lhe, imo cor,
Louvor e extremo carinho,

Por nos dar as modelares
Preleções, sempre a destampo,
Das Ciências Militares,
Em Cachoeira do Campo!

Você - Estrela sem par -
Lecionou Conde de Lippe,
Aqui, nestas Minas do Ouro,

Em Regimento exemplar,
A Soldados - brava Equipe - ,
Cujo trabalho é tesouro...

Pedro Affonso São-Martinho,
Oficial d'Além-Mar,
Tão-raro dentre os Mineiros,

De Freire Andrade guerreiros!
Bom Corifeu-Avatar,
Da Tropa Paga o padrinho!

Diretor das Instruções
A seus Cavalarianos,
Nos escarpados rincões
Dos Libertários Arcanos!

Co'as Ciências Militares,
Nas quais é Especialista,
Você construiu pilares
Da Polícia Iluminista!...

Bom Despacho-MG, 26 de maio de 2023.

O Sargento-Mor Galvão de São-Martinho sabia da Revolução Libertária liderada por Tiradentes, o Alferes Joaquim José da Silva Xavier - incluído no Regimento Regular de Cavalaria de Minas, em 1º de dezembro de 1775, como Oficial da 6ª Companhia. Também sabia da adesão de seu Comandante Freire de Andrade à dita Revolução. Convidado por Tiradentes para também se aderir a ela, não aceitou o convite, mas também, como Oficial nascido em Portugal, nada fez contra ninguém integrante da Causa Libertária, nem contra Tiradentes, nem contra seu Comandante patrocinador de tal Levante (FLORO, 2013, p. 153.). Implicitamente, concordou com os Revolucionários, embora tenha executado ordem de prisão contra o Poeta Cláudio Manuel da Costa, em 1784, e contra o Tenente-Coronel Francisco de Paula Freire de Andrade, no ardor dos Autos de Devassa da Inconfidência Mineira, em outubro de 1789, quando ocupou o cargo de Comandante de tal Regimento e, portanto, foi o segundo Comandante da Polícia Militar de Minas Gerais. Prosperou no Oficialato, com honrosas promoções, até o posto de Brigadeiro, no qual se transferiu para a inatividade, e continuou no Brasil, mais propriamente como fazendeiro, nos Sertões de Leste (parte da Zona da Mata) de Minas Gerais, onde fundou a Vila de Além Paraíba, nas proximidades dos Municípios de Leopoldina, Volta Grande e Santo Antônio do Aventureiro, às margens do Rio Paraíba do Sul, divisa com o Estado do Rio de Janeiro e respectivos Municípios de Carmo e Sapucaia, até aqui falecer, em 1815, na ainda Vila Rica de Nossa Senhora do Pilar, oficializada como Ouro Preto, por Dom Pedro I, em 1823.

Bom Despacho, 28 de maio de 2023.

2.2 Súmula da Fé de Ofício de Carvalho Monteiro

Oswaldo de Carvalho Monteiro nasceu em Bom Sucesso - MG, em 29 de dezembro de 1908, filho de José Carlos de Carvalho e Wolfanga Monteiro de Carvalho.

Em 3 de setembro de 1910, ficou órfão da mãe, falecida aos 28 anos de idade, por sérias complicações de parto, quando lhe nascia Francisco, seu quarto filho. Por isso, Oswaldo, o Vadico, foi criado pelos avós maternos, Martiniano de Souza Monteiro e Estephânia de Castro Monteiro, na Fazenda do Monte Formoso, Distrito de Conceição da Boa Vista, atual Município de Recreio – MG. Os três outros irmãos menores de Oswaldo foram criados pelos bisavós maternos, Francisco Ferreira Júnior e Mecia Cândida de Castro Ferreira, em Belo Horizonte – viridente e minúscula Capital –, para onde, aos sete anos, também veio o pequeno Vadico, para a adequada educação formal. Iniciou-a no Grupo Escolar Barão do Rio Branco, aos cuidados da grande Educadora Benvinda de Carvalho, a respeitável Mestra cujo nome ornamenta importante Rua do Bairro Santo Antônio.

Aqui, Oswaldo de Carvalho Monteiro fez os exigentes e rigorosos exames preparatórios, trabalhou e, em 8 de dezembro de 1933, bacharelou-se pela Faculdade de Direito da Universidade [do Estado] de Minas Gerais – a sublime “Casa de Afonso Pena” –, atual Universidade Federal de Minas Gerais. Também se bacharelava naquela turma o então Tenente-Coronel José Vargas da Silva, o primeiro Oficial Combatente da renomada Força Pública Mineira a titular-se em Curso Superior e, provavelmente por tal prodígio, designado primeiro Comandante do Departamento de Instrução, instalado na Rua Diábase, nº 200, no Bairro do Prado, em 3 de março de 1934, onde e quando já fumegavam as Fornalhas Humanísticas da Escola de Sargentos e Instituto Militar e Propedêutico da mesma Força Pública.

Durante três anos, o Doutor Vadico advogou em sua Terra Natal, de onde, em julho de 1937, retornou a Belo Horizonte, onde residiu na Rua Cura D’Ars, nº 1137, na Barroca, até seu falecimento, em 15 de julho de 2009, aos cem anos, seis meses e dezessete dias de idade.

Casado com Ana de Sousa Vieira Monteiro, com ela teve duas filhas: Heby – mãe de Marcos e Estefânia – e Júnia – mãe de Bernardo e Henrique.

Oswaldo de Carvalho Monteiro trabalhou incansavelmente.

Foi nomeado para o cargo de Professor do Departamento de Instrução da Força Pública (hoje, Academia de Polícia Militar) de Minas Gerais, em ato de 16 de maio de 1941, “com vencimentos, direitos, regalias e demais vantagens do posto de capitão”, para lecionar, com liberdade de cátedra, Processos Administrativos e Disciplinas relacionadas com o Direito Constitucional, o Penal e o Processual, comum e militar, aos Discentes do Curso de Formação de Sargentos, Cursos de Formação de Oficiais e Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. Participou da Assessoria Jurídica do Gabinete do Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, de 1968 a 1971, quando se transferiu compulsoriamente para a reserva, no posto de Tenente-Coronel-Professor Honorário, em 15 de setembro de 1971.

Em 3 de agosto de 1971, por ato firmado pelo Governador Rondon Pacheco, foi nomeado Procurador do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, cargo no qual se empossou em 2 de setembro de 1971, com efetivo exercício até 2 de julho de 1982, quando o Ministério Público Militar, por força da Lei nº 8222, da mesma data, mediante unificação, passou a integrar o Ministério Público Estadual. A partir de então, com base em tal Lei, optou Carvalho Monteiro por aposentar-se como Procurador de Justiça do Ministério Público Estadual de Minas Gerais.

Mesmo aposentado, continuou profícuas labutas no Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil em Minas Gerais, Instituto dos Advogados de Minas Gerais, Caixa de Assistência dos Advogados de Minas Gerais, Clube Recreativo Forense e Associação Mineira do Ministério Público.

Advogou, com eficiência e garra, em Belo Horizonte, até meados de 2004, quando contava saudáveis noventa e seis anos e ainda, lucidamente, com muito gosto, dirigia seu automóvel pelas impiedosas ruas, avenidas e praças da Capital das Alterosas.

Em 1944, como Capitão-Professor do Departamento de Instrução da Força Pública de Minas Gerais, o Mestre Oswaldo de Carvalho Monteiro, no ardor militarista do Exército Estadual Mineiro e aos influxos nazifascistas da Segunda Guerra Mundial celebrados pelo Caudilho Getúlio Dornelles Vargas, publicou o denso e revolucionário Livro *Noções de Instrução Policial*, quando a retrógrada infantaria do sabre e baioneta e do fuzil ordinário 1908 arremedava coisas de polícia nos rincões mineiros, ungidos pelo Código do Sertão, Delegado-Calça-Curta, Refrega-“Caicavalama” e outros despautérios repressivos e medonhos desfechados, com ignorância e coragem, pelo Soldado de Polícia policialmente obtuso e ossudamente comandado por autoridades incompatíveis com a Felicidade Pública, à moda esquipática daquele amoral e imoral soldado amarelo”, notável antipolícia fardado, subserviente e analfabeto, símbolo da malfeitura, tristemente descrito no épico “*Vidas Secas*”, de Graciliano Ramos de Oliveira.

Graças a esse taludo *Noções de Instrução Policial*, o Coronel Oswaldo de Carvalho Monteiro compõe a Bateria Intelectual dos Onze Fundadores da Academia de Letras “João Guimarães Rosa”, da Polícia Militar de Minas Gerais, idealizada pelo Coronel Ary Braz Lopes e efetivada pelo Coronel Edgar Soares, no Cube dos Oficiais, na tarde substanciosa de 21 de agosto de 1995. Desses onze, Carvalho Monteiro é o Decano, aos oitenta e sete anos de idade; eu, o Caçula, aos quarenta e oito. Eu e ele construímos esse pioneiro areópago literário representativo de força militar no Brasil, juntamente com os Coronéis Affonso Heliodoro dos Santos, Antônio Norberto dos Santos, Ary Braz Lopes, Carlos Alberto Carvalhaes, Geraldo Tito Silveira, Klínger Sobreira de Almeida, Jair Barbosa da Costa, José Sattys Rodrigues Valle e Saul Alves Martins.

Sobre esse Livro inovador, em meu *O Estouro do Casulo*, de 1998, publiquei:

Uma vigorosa luz de modificação no seio da Milícia Mineira – na época em que ela era mais exército estadual que órgão prestador de serviços de Polícia: muito mais à mercê do Poder Político, principalmente do Poder Executivo, que em benefício do Povo pagador de impostos – foi a publicação de “NOÇÕES DE INSTRUÇÃO POLICIAL”, em 1944, pelo Doutor Oswaldo de Carvalho Monteiro (...). Num ambiente cristalizadamente militar, o Professor Carvalho Monteiro teve a coragem de editar, nas oficinas da Imprensa Oficial de Minas Gerais, a expensas próprias – o Comando Superior de nossa Milícia alegou-lhe falta de recursos financeiros para aquele empreendimento! –, mil e quinhentos exemplares [em

papel de folha de bananeira, por ser o mais barato] de seu revolucionário compêndio profissional sobre o exercício da atividade de policiamento. Dada a lume naquele ano de 1944, tal Obra constituiu valioso fundamento a instrutores das diversas unidades e, principalmente, a alunos dos cursos de formação de oficiais e sargentos do brioso Departamento de Instrução do Prado Mineiro, além de ter merecido largos elogios de comandantes das Polícias Militares do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul e de autoridades da Magistratura Mineira, dentre as quais um juiz que festejou aquela produção intelectual como “livro de cabeceira”.

A edição de “NOÇÕES DE INSTRUÇÃO POLICIAL”, na efervescência militarista inoculada pela doutrina contagiante do Coronel Roberto Drexler, o Suíço, na Força Pública de Minas Gerais – autêntico e legítimo exército estadual –, em 1944, quando se respiravam fuligens nazifascistas da Segunda Guerra Mundial, garante ao laborioso Doutor Oswaldo de Carvalho Monteiro a distinção elevada de Precursor da Policiologia em Minas Gerais (Castro, 2009, p.51-52).

Sobre esse portentoso Livro, o Coronel Ricardo Santos Ribeiro publicou *Resenha de Importante Livro Sobre Polícia*, em março de 2009, nas páginas 48 e 49 da Revista *Academia de Polícia Militar 75 Anos 1934-2009*, da qual transcrevo:

“O livro intitulado “Noções de Instrução Policial” é de autoria de Oswaldo de Carvalho Monteiro, publicado em 1944 pela Imprensa Oficial.

O autor é Ten.-Cel.-Prof. do então Departamento de Instrução (DI) da Força Pública de Minas Gerais, advogado, Fundador da Academia de Letras João Guimarães Rosa, além de outros títulos.

(...)

Apesar de ter sido escrito por um professor do Departamento de Instrução, o livro constitui obra tanto para os integrantes da Força Pública, como para a Polícia Civil, e encerra em seu bojo um verdadeiro protocolo de atuação das duas instituições com os contornos peculiares da época.

Assim, na obra vislumbra-se claramente o papel de cada uma, sem perder a relação harmoniosa entre ambas.

(...)

O título da obra é inadequado, pois ela não se dedica a somente noções de polícia e policiamento, mas a conteúdos essenciais e profundos destinados à Força Pública e seus policiais. É um trabalho extenso, porém de qualidade, didático principalmente quanto à sua compreensão. Apesar de ter sido escrito na primeira metade do século passado, o livro é atual do ponto de vista policiológico, principalmente quanto aos aspectos filosóficos e de fazimento de polícia. Sua

leitura deve ser contextualizada, em face da evolução das leis e de determinados aspectos jurídicos.

Esse Livro deve ser lido por policiais, militares ou civis, sejam alunos ou não, e por todos aqueles que se dedicam à pesquisa de polícia, pois apresenta ricas e proveitosas contribuições para a policiologia, historiografia, ciências sociais, psicologia, além de ser humanizante.'. (Ribeiro, 2009, p.48-49).

Em 19 de dezembro de 2008, a Academia de Letras “João Guimarães Rosa” coirmanou-se com a Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro e seu próspero Centro de Ensino de Graduação, em cerimônia acadêmico-militar de celebração centenária de nascimento – pleno em 29 daquele mês – do Tenente-Coronel-Professor Oswaldo de Carvalho Monteiro, ainda vivo, lúcido e presente a todos os atos de tão justa e expressiva solenidade. Em rito humanisticamente heroico e tradicional, as três Coirmãs renderam ao Venerando Policiólogo caloroso preito de gratidão e reconhecimento por seus vitoriosos e ferazes cem anos de vida profícua, trinta dos quais de efetivo magistério policiológico oferecidos à preservação da ordem pública e à felicidade mineira – de 1941 a 1971, em colenda Cátedra do legendário Departamento de Instrução, esculpido e estruturado pelo Colosso Humano contido no Professor-Complementar João Batista Mariano, alçado ao posto de capitão –, e por seus proveitosos conteúdos de saberes e sabedoria dedicados, como lúcido e zeloso Decano, ao pioneiro Sodalício de Letras vinculado à Vida Castrense no Brasil. Entre suas substanciosas atividades no dadivoso Departamento de Instrução e as desenvolvidas como Acadêmico Efetivo-Fundador do mencionado Sodalício, mostram-se inesquecíveis aquelas com as quais o Professor Monteiro reforçou a Deontologia Policial-Militar por sua flamejante autoridade epistêmica de Proclamador do Direito no cargo de Procurador de Justiça Militar de Minas Gerais.

Isso tudo serve para exaltar Oswaldo de Carvalho Monteiro à eminência de Professor Emérito, Jurista Magistral, Policial Militar Valoroso e Varão Insigne e Impecável! Isso tudo enobrece e imortaliza um Homem, porém nada disso particulariza tanto a imagem soberba e inatacável do Coronel-Professor Oswaldo de Carvalho Monteiro quanto a densidade qualitativa de seu Livro *Noções de Instrução Policial*. Trata-se de produção intelectual inauguradora da Propedêutica Policial – espantosamente revolucionária – porque endereçada ao ensino das Coisas de Polícia e ministrada

a Discentes e Profissionais essencialmente afeitos aos labores primorosos daquela paradoxalmente Veneranda e Estulta Infantaria do Exército Estadual, em ambiência tumultuária e desprovida do mais singelo esforço de bibliografia policial.

Ainda hoje encafuado em sua única edição-tiragem – a Polícia Militar nada faz para a sonhada e atualizada republicação, enquanto a Fundação Guimarães Rosa detém, escaneada, a versão de 1944 à disposição de pesquisadores –, esse Livro soergue-se portentoso, quanto a seu conteúdo tecnoprofissional, humanisticamente pedagógico e prestável - afora o respectivo cabedal de preceituário jurídico - e formalmente bem-qualificado - porque redigido segundo os cânones eruditos da Língua Portuguesa e aos moldes vernaculares da elegância frásica, tais os méritos de engenhos e técnicas imprescindíveis ao exercício da Polícia Administrativa e à aplicação do Policiamento Ostensivo, mesmo antes de esse recurso de proteção pública receber atenção e metodologia educacionais e sociopolíticas.

Além de bom conselheiro, pacifista e pacificador, esse notável e produtivo Arquiteto dos Teores Policiais pensados no animoso Departamento de Instrução do Prado Mineiro, e por tal Escola difundidos, era requintado apreciador da música erudita e de filmes de faroeste. De ambas essas modalidades culturais, em discos, cedês, fitas e devedês, ele tinha coleções raras e cobiçadas.

Desse renomado Precursor da Policiologia, além de seu bem-aclamado Livro, há dissertações de bom sumo, como “Ministério Público Junto à Justiça Militar de Minas Gerais” - publicada nas páginas 71-76 de Velha Guarda - Novos Tempos, v.II, da União do Pessoal da Polícia Militar, Belo Horizonte –MG, dezembro de 1988 – e “Cláusula Rebus Sic Stantibus” – publicada pelo Instituto dos Advogados de Minas Gerais, Revista Forense e Revista dos Tribunais.

Para homenageá-lo, em 22 de novembro de 2008, ofereci-lhe um de meus sonetos:

DEÃO-JEQUITIBÁ

Ao centenário natalício de Oswaldo de Carvalho Monteiro, dono de sabedoria e lhaneza, claro e dadivoso como a Verdade!

Jequitibá frondoso e hospitaleiro!
Dentre os mais nobres troncos da Floresta
Dos Saberes, refulges sobranceiro
Contra a podreza insana – a mais funesta

Praga enfiada em cerne alvissareiro!
Jequitibá fibroso! Eis tua festa:
Prevenir o furor-do-carpinteiro
E a entrada do caruncho em qualquer fresta!

Retíssimo Titã!... Senhor das Grimpas!
Com teu severo tom, vela e preserva
O Báculo-Maior! ... Tu és o espelho

No qual se miram as razões mais limpas,
Nutridas nos Manjares de Minerva!
Deão-Jequitibá: seiva e conselho!...

(Castro, 2009, contracapa).

Na Entrevista publicada na página 3 do Informativo Ano I, Nº 3 – julho de 2002, do Instituto dos Advogados de Minas Gerais, Oswaldo de Carvalho Monteiro à pergunta “As discussões [no IAMG](Instituto dos Advogados de Minas Gerais) eram muito polêmicas?” responde:

“O Dr. Caio Mário da Silva Pereira chegou e lançou se era aplicável no nosso Direito a Cláusula “*rebus sic stantibus*”. Perguntei ao Dr. Agenor de Sena o que era aquilo, e ele disse que nunca tinha ouvido falar. O Desembargador Vilas-Boas falou que era baseado na teoria da imprevisão. E era só isso. O professor Milton Campos pediu adiamento.

Prorrogou-se, e eu fui buscar saber o que era. Hoje é coisa corriqueira, mas naquela época não se aplicava, não era prevista no Código Civil. Nas bibliotecas eu não achava nada.

Mas na Secretaria do Interior achei uma tese e fiz um trabalho, li, gostaram e foi aprovado. Em português, quer dizer “e se as coisas mudarem?”. É a teoria da

imprevisão do contrato. Naquele tempo era uma novidade. Tanto que meu trabalho foi publicado na Revista Forense, na Revista dos Tribunais. Eu questionei o Caio Mário, e ele falou que jogou aquele tema, porque era muito complicado. Ninguém queria mexer com isso, e eu é que fui desvendar o assunto.” (Monteiro, 2002, p.3).

Em 15 de julho de 2009, às portas de seus cento e um anos de labuta, meu Mestre Carvalho Monteiro partiu para o Hemisfério Agostiniano da Sabedoria Eterna. Como Presidente da Academia João Guimarães Rosa da PMMG, com voz embargada, proferi-lhe Epicédio, na tarde de 16 de julho de 2009, no Crematório da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Hora difícilima para mim!

Quando tive de escolher meu Prócere e meu Patrono Epistêmicos na Academia Epistêmica de Mesa Capitão-Professor João Batista Mariano – MesaMariano, senti-me naquele dilema conhecido como sinuca de bico, apesar de eu não conhecer nem praticar nada referente a essa modalidade esportiva. Para Prócere, eu queria Luís Vaz de Camões e Padre Antônio Vieira; para Patrono, Oswaldo de Carvalho Monteiro e Saul Alves Martins. Como a cada Cadeira Epistêmica da MesaMariano só se atribui um lumeeiro para a situação de Prócere, e outro para a de Patrono, encarapitei-me na de Número Três, fulgentemente arrimada sobre o Prócere Padre Antônio Vieira e o Patrono Tenente-Coronel-Professor Oswaldo de Carvalho Monteiro. Ainda bem!, principalmente porque as luzes de Saul Alves Martins redobram-se mais adocadamente para a patronia dos misteres urdidos por sua filha Jiçara Martins Fernandes do Santos, senhora das efluências de nossa respeitável Cadeira Epistêmica Nº 7, folclorologicamente guarnecida pelo Prócere Luís da Câmara Cascudo, ao lado de seu Patrono-Pai Saul Alves Martins.

Diluído tal dilema, fundado na equivalência de titãs, muito me honra ter como Patrono da Cadeira Nº 3 da Academia Epistêmica de Mesa “Capitão-Professor João Batista Mariano” – MesaMariano o valoroso Jurista e Policiólogo Oswaldo de Carvalho Monteiro, querido e respeitável Deão-Jequitibá, também Patrono da Cadeira Areopagítica Nº19 da Academia de Letras “João Guimarães Rosa”, da Polícia Militar de Minas Gerais.

Na Cerimônia da Academia Epistêmica de Mesa Capitão-Professor João Batista Mariano - MesaMariano, da qual sou Presidente, inauguramos, no Auditório da Fundação Guimarães Rosa - FGR, a **Biblioteca Tenente-Coronel-Professor Oswaldo de Carvalho Monteiro**, na manhã do dia 23.2.2018, presentes seus Familiares, Amigos e Admiradores. (Trecho acrescentado por mim a esta Súmula de Fé de Ofício, em 4 de junho de 2023).

Belo Horizonte – MG, 7 de agosto de 2010.

3 CONCLUSÃO

Às vésperas de celebrar seus quarenta anos de atividade efetiva, em setembro de 2023, a respeitável Revista **O Alferes**, por meio desta Edição Especial de Aniversário, confirma-se como periódico de publicação e disseminação de Conhecimentos Policial-Militares solidários com as Ciências Militares da Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública, e as Ciências Policiais, a fim de garantir Arrimo Tecnocientífico aos quefazeres deontológicos da Polícia Militar de Minas Gerais e Coirmãs, em benefício do Povo Mineiro e Brasileiro - como tão bem o fizeram os luminares Sargento-Mor Pedro Affonso Galvão de São Martinho (em 1775/1789) e o Coronel-Professor Oswaldo de Carvalho Monteiro (em 1944), de acordo com as respectivas Súmulas de Fé de Ofício, constantes de 2.1. e 2.2. deste Registro - , mediante planejamento, execução, comando, inteligência, coordenação e controle das ações e operações de Tranquilidade Pública (Polícia Ostensiva, Preservação da Ordem Pública, Defesa Interna, Defesa Territorial e Defesa Social): autênticos e legítimos Serviços Essenciais de Estado, sem os quais não existem o Progresso, nem a Paz, nem Credibilidade Estatal (Castro, 2009 II, p. 79-83). Esse Arrimo Tecnocientífico, em Minas Gerais, é gerido e produzido pela Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro, coparticipativamente com suas Unidades-Escola, acentuadamente pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação - Oficina Científica poderosa, mercê dos trabalhos de pesquisa curricular e extracurricular, prioritariamente desta: fonte nutricia da **Revista O Alferes** e seu Comitê Científico.

Hoje, as publicações de tal Periódico reluzem e muito se esmeram, graças aos importantíssimos e eficazes serviços assegurados aos Pesquisadores pela **Editora Academia do Prado Mineiro**, cujos propósitos alcançam, também Autores de Obras e Coletâneas indispensáveis ao melhoramento do padrão tecnoprofissional dos Operadores da Polícia Ostensiva, Preservação da Ordem Pública e atividades com estas correlatos.

Dentre referidas Coletâneas, sobressai a **Coleção Gestão Estratégica em Segurança Pública** (sugere-se a troca da preposição **em** pela **por**, para acerto lógico e regencial, pois a regência nominal lusófona do substantivo **Gestão** compete à preposição **por**). A **Coleção Gestão Estratégica de Segurança Pública** já surgiu notável e consistente, como convém a tudo quanto ostente a marca da **Revista O Alferes** e do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro.

Seja o Quadragésimo Aniversário da **Revista O Alferes** a almenara-mor dos caminhos do Sistema de Educação Tecnoprofissional da Polícia Militar de Minas Gerais em direção à conquista do Padrão Universitário com Autonomia, Educação com Desenvolvimento, Ciência com Progresso e Tecnologia com Inovação, para a fulgente Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro aproveitar melhor a tutela contida no Sistema Nacional de Pesquisa e Tecnologia estabelecido pelo artigo 86 da Lei nº 9394/1996 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Castro, 2004, p.31-32).

Parabéns, **Revista O Alferes!** Feliz Aniversário!

Bom Despacho-MG, 4 de junho de 2023.

REFERÊNCIAS

CASTRO, João Bosco de. Lei de Educação: Policiologia com Ciências Militares. **Revista dos 70 anos da Academia de Polícia Militar**. Belo Horizonte - MG, 2004, p. 31-32.

CASTRO, João Bosco de. **O Sepulcro da Verdade: análise de uma pesquisa (Essência Doutrinária 5)**. Belo Horizonte - MG: Oficina Redatorial Guimarães Rosa. 2008.

CASTRO, João Bosco de. **Uma Outra Festa no Céu (Essência Doutrinária 2)**. 2ª tiragem. Belo Horizonte - MG: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG. 2009.

CASTRO, João Bosco de. **O Estouro do Casulo (Essência Doutrinária 3)**. 2ª tiragem. Belo Horizonte - MG: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG.

CASTRO, João Bosco de. Deão Jequitibá. **Revista dos 75 anos da Academia de Polícia Militar**. Belo Horizonte - MG, 2009, p.47.

COTTA, Francis Albert. Pela Lei e Pela Grei: a *Célula Mater* da Polícia Militar de Minas Gerais. **O Alferes**, v. 24, n. 65, jul./dez.2010, p. 11-48.

FLORO, Leozítor. **A Polícia Militar Através dos Tempos (...)**. Belo Horizonte - MG: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG. 2013.

MONTEIRO, Oswaldo de Carvalho. **Noções de Instrução Policial**. Belo Horizonte - MG: Imprensa Oficial de Minas Gerais/Departamento de Instrução da Força Pública de Minas Gerais, 1944.

MONTEIRO, Oswaldo de Carvalho. **Entrevista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG) a Oswaldo de Carvalho Monteiro**. Belo Horizonte - MG: Informativo Ano I, n. 3, julho de 2002. p.3.

MONTEIRO, Oswaldo de Carvalho. Recordações do Departamento de Instrução da Polícia Militar de Minas Gerais, hoje Academia de Polícia Militar do Prado Mineiro. **Revista dos 75 Anos (1934-2009) da Academia de Polícia Militar**. Belo Horizonte - MG, 2009, p. 45-47.

RIBEIRO, Ricardo Santos. Resenha de Importante Livro sobre Polícia. **Revista dos 75 Anos (1934-2009) da Academia de Polícia Militar**. Belo Horizonte - MG, 2009, p. 48-49.



ARTIGOS

METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA: UMA PROPOSTA PARA A POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

Strategic Planning Methodology of the Higher School of War: a proposal for the Military Police of Minas Gerais

Ralfe Veiga de Oliveira⁷

RESUMO

Apresenta uma proposta de metodologia de planejamento estratégico aplicável à Polícia Militar de Minas Gerais, tendo por referência a metodologia desenvolvida pela Escola Superior de Guerra. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, com ênfase em teorias contemporâneas da Administração, além de documentos normativos e relatórios expedidos pela Polícia Militar de Minas Gerais. A partir do estudo comparativo entre as metodologias de planejamento estratégico, buscou-se identificar e analisar semelhanças e diferenças, à luz do referencial teórico construído, de forma a contribuir com a resposta ao problema de pesquisa. Conclui-se que a metodologia da Escola Superior de Guerra pode contribuir com o aprimoramento do processo de planejamento estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais, principalmente por meio da inserção de atividades relacionadas à análise de riscos das ameaças, teste de Adequabilidade, Exequibilidade e Aceitabilidade e elaboração de cenários.

Palavras-chave: Escola Superior de Guerra (Brasil); Minas Gerais; Polícia Militar – indicadores; segurança pública – Brasil; planejamento estratégico.

⁷ Coronel da PMMG. Especialista em: Segurança Pública e em Gestão Estratégica de Segurança Pública, pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais; Altos Estudos de Política e Estratégia, pela Escola Superior de Guerra e Gerenciamento de projetos, com ênfase em projetos estratégicos, pela Faculdade IPPE.

ABSTRACT

This article aims to present a proposal for a strategic planning methodology applicable to the Military Police of Minas Gerais, based on the methodology developed by the Higher School of War (Brazil). To this end, bibliographical and documentary research was carried out, with emphasis on contemporary theories of Administration, in addition to normative documents and reports issued by the Military Police of Minas Gerais. From the comparative study between the methodologies of strategic planning, we sought to identify and analyze similarities and differences, in the light of the theoretical framework constructed, in order to contribute to the answer to the research problem. It is concluded that the methodology of the Higher School of War can contribute to the improvement of the strategic planning process of the Military Police of Minas Gerais, mainly through the insertion of activities related to the risk analysis of threats, testing of Adequacy, Feasibility and Acceptability and scenario building.

Keywords: *Higher School of War (Brazil); Minas Gerais; Military Police – Indicators; Public security – Brazil; strategic planning.*

1 INTRODUÇÃO

Desde o início da segunda metade do século XX até os dias atuais, a Escola Superior de Guerra (ESG) vem construindo e aprimorando conhecimentos com a finalidade de contribuir com o exercício de funções gerenciais de alto nível no setor público brasileiro. Com foco no Bem Comum e alicerçada em uma metodologia própria de planejamento estratégico, que vem sendo aperfeiçoada de forma contínua ao longo das últimas décadas, a Escola promove o estudo sobre política e estratégia, voltado para as áreas de Segurança, Defesa e Desenvolvimento. Para tanto, a metodologia de planejamento estratégico da ESG (MPE/ESG) foi estruturada de forma a ultrapassar o ambiente governamental e contribuir com o planejamento no âmbito das organizações públicas em geral (Escola Superior de Guerra, 2019; 2022).

Na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), o uso de métodos e ferramentas contemporâneas relativas à gestão e ao planejamento estratégico perpassa pela evolução do modelo gerencial da Instituição, ocorrido nas duas últimas décadas, com fortes reflexos em seus processos organizacionais. Em resumo, pode-se dizer, nesse sentido, que a organização desenvolveu ao longo dos últimos anos um robusto sistema de gestão estratégica, que tem como ponto central o

planejamento estratégico e visa garantir a formulação de objetivos e estratégias, de forma alinhada à sua missão, visão e valores.

Nesse contexto, surgiu o questionamento sobre a possibilidade de aprimorar o processo de elaboração do planejamento estratégico da PMMG com base na metodologia desenvolvida pela ESG. Essa pergunta norteadora levou à formulação do seguinte problema de pesquisa: de que forma a metodologia de planejamento estratégico da Escola Superior de Guerra pode contribuir com o processo de elaboração do planejamento estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais?

A partir da definição do problema, foram delineados os objetivos da pesquisa. O objetivo final é apresentar uma proposta de metodologia de planejamento estratégico aplicável à Polícia Militar de Minas Gerais, tendo por referência a metodologia desenvolvida pela Escola Superior de Guerra. Os objetivos intermediários são: apresentar conceitos e aspectos relevantes relacionados ao planejamento estratégico tradicional, tendo por base os preceitos modernos da Administração; demonstrar as principais características da metodologia de planejamento estratégico da Escola Superior de Guerra; descrever as atividades desenvolvidas pela Polícia Militar de Minas Gerais para a elaboração do Plano Estratégico com vigência para o quadriênio de 2020-2023; comparar as metodologias de planejamento estratégico tradicional e da ESG; e identificar, a partir deste estudo comparativo, possibilidades de aprimoramento do processo de elaboração do planejamento estratégico da PMMG.

O presente estudo fundamenta-se no objetivo-síntese de promoção do Bem Comum⁸, uma vez que a segurança pública figura hoje entre os principais anseios da sociedade brasileira. Nesse contexto, é importante destacar a missão das polícias militares, prevista na Constituição Federal de 1988, de promover a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, a qual guarda relação direta com a segurança pública (Brasil, 1988). Conforme ensina a Escola Superior de Guerra (2019, p. 152), “a

⁸ O Bem Comum tornou-se um objetivo-síntese, uma vez que os demais objetivos fundamentais estão articulados em torno dele (Escola Superior de Guerra, 2019).

segurança pública é alcançada por meio de ações de defesa pública, para a preservação da ordem pública”.

Dessa forma, a relevância desta pesquisa encontra respaldo na missão da Polícia Militar de Minas Gerais de planejar e desenvolver estratégias e ações no campo da defesa pública em todo o estado mineiro, visando contribuir com a segurança pública e, conseqüentemente, com a melhoria da qualidade de vida do cidadão, em observância aos preceitos da nova gestão pública.

Em que pese os expressivos resultados de redução criminal e o significativo grau de maturidade em termos de gestão e planejamento estratégico alcançados pela PMMG na última década, o que vem servindo, inclusive, de referência para outros órgãos públicos do Estado de Minas Gerais e do Brasil, a busca pelo aprimoramento de processos e instrumentos gerenciais é uma necessidade contínua das organizações públicas no século XXI. Tal necessidade se impõe em virtude da intensidade e velocidade com que as mudanças ocorrem no ambiente externo, tema amplamente abordado nas doutrinas e pesquisas científicas que versam sobre o planejamento estratégico, conforme demonstra o referencial teórico deste trabalho.

Para fins de delimitação do estudo, são comparados apenas os processos relacionados à Fase de Elaboração do planejamento estratégico tradicional. Portanto, não foram consideradas as atividades relacionadas às Fases de Execução e Avaliação. Geograficamente, o estudo abrange o Estado de Minas Gerais. Temporalmente, compreende dados referentes ao período de 2012 a 2021.

Para a elaboração do trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica teve como fontes teorias contemporâneas da Administração, com ênfase em planejamento estratégico, visando fundamentar o referencial teórico relacionado ao tema de estudo. Foram consultadas as obras dos seguintes autores, dentre outros: Kaplan e Norton (2006), Tavares (2010), Decourt, Neves e Baldner (2011), Fernandes, D. (2012), Fernandes, S. (2016), Sousa e Dias (2017), Escola Superior de Guerra (2019, 2022) e Paludo e Oliveira (2021).

A pesquisa documental foi realizada com base em documentos normativos e relatórios expedidos pela Polícia Militar de Minas Gerais. Foram levantados dados e informações sobre o processo de elaboração do Plano Estratégico da Instituição com vigência para o quadriênio 2020-2023 e sobre os resultados dos indicadores de criminalidade violenta e de homicídios consumados no Estado de Minas, no período de 2012 a 2021. Também foram pesquisados documentos atinentes ao processo histórico de implantação do Sistema de Gestão Estratégia da PMMG, contemplando dados sobre os planos estratégicos elaborados desde o ano de 2003.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Características do planejamento estratégico tradicional

Desde o início da década de 1970, vários conceitos e técnicas gerenciais foram integrados ao processo de planejamento das organizações, com o objetivo de harmonizar os seus ambientes interno e externo.

Surgia então o planejamento estratégico, que, segundo Tavares (2010), consiste em um método de formulação de estratégias, que tem por finalidade aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças externas, com foco nos objetivos organizacionais. Paludo e Oliveira (2021, p. 192) ensinam, nesse mesmo contexto, que se trata de um “formato de planejamento que foca maior grau de interação com o ambiente, ou seja, tem em vista uma melhora na relação entre a organização e o ambiente externo no qual ela encontra-se inserida”.

O planejamento estratégico foi idealizado como um processo fundamental para garantir a sobrevivência das organizações, em um mundo que se demonstrava cada vez mais globalizado e dinâmico. Decourt, Neves e Baldner (2011, p. 9) destacam nesse sentido que “o planejamento estratégico, além de ser uma matéria importante na formação gerencial, é, em sua essência, a base ou a camada de sustentação de um negócio ou empresa”.

Dentro dos preceitos da nova gestão pública, que é focada no cidadão e tem por finalidade aperfeiçoar o desempenho do Estado na prestação de serviços, por meio da adoção de práticas já consolidadas na iniciativa privada, conforme ensinam Paludo e Oliveira (2021), o planejamento estratégico também se apresenta como um instrumento fundamental. Segundo os autores:

É esse planejamento institucional [...] que faz os órgãos e entidades públicas direcionarem seus esforços para a busca de bons resultados para a instituição e para a maioria das partes interessadas, bem como para o crescimento e o desenvolvimento econômico (Paludo; Oliveira, p.35).

Paludo e Oliveira (2021) apresentam os passos que compõem o processo de planejamento estratégico pensado para o setor público, os quais estão agrupados em três grandes fases: Elaboração, Execução e Avaliação. Conforme demonstra a Figura 1, a Fase de Elaboração é subdividida em cinco etapas:

- 1) definição da missão, visão e valores;
- 2) diagnóstico institucional;
- 3) elaboração do plano;
- 4) planos de ação;
- 5) desdobramento dos planos.

Figura 1 - Processo de Planejamento Estratégico



Fonte: Paludo e Oliveira (2021, p. 201).

Considerando os objetivos desta pesquisa, serão consideradas, para fins de comparação das metodologias de planejamento estratégico estudadas, apenas as etapas desenvolvidas até a definição das estratégias, ou seja, as etapas 1 a 3. Para fins didáticos, tais etapas foram decompostas em estágios e atividades, conforme demonstra o Quadro 1:

Quadro 1 - Etapas, estágios e atividades da fase de elaboração do planejamento estratégico tradicional

Etapas	Estágios	Atividades
1 - Identidade organizacional	1 - Definição da missão, visão e valores	1 - Definição da missão
		2 - Definição da visão
		3 - Definição dos valores
2 - Diagnóstico institucional	2 - Análise do ambiente interno	4 - Estudo de variáveis relacionadas às áreas de resultado da organização
		5 - Identificação dos pontos fortes e pontos fracos
	3 - Análise do ambiente externo	6 - Análise do macroambiente (forças incontroláveis)
		7 - Análise do microambiente (<i>stakeholders</i>)
		8 - Identificação de oportunidades e ameaças
	4 - Análise SWOT	9 - Realização de correlação entre oportunidades/ameaças e forças/fraquezas
10 - Definição do posicionamento estratégico (capacidade defensiva e ofensiva)		
3 - Elaboração do plano	5 - Discussão de questões estratégicas e/ou FCS	11 - Análise e discussão de questões estratégicas e/ou FCS
	6 - Definição dos objetivos	12 - Definição dos objetivos com base no diagnóstico e nas questões estratégicas/FCS
	7 - Definição dos indicadores e metas	13 - Definição dos indicadores para aferição do alcance dos objetivos
		14 - Definição das metas dos indicadores (com dados quantitativos e prazo)
		15 - Definição dos padrões de apuração de desempenho
8 - Seleção das estratégias	16 - Seleção/concepção de estratégias com base nas análises ambiental e SWOT	

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Tavares (2010), Fernandes, D. (2012), Fernandes, S. (2016) e Paludo e Oliveira (2021).

2.2 A metodologia de planejamento estratégico da Escola Superior de Guerra

Em resumo, pode-se dizer que o principal objetivo do planejamento estratégico preconizado pela ESG reside no Bem Comum, que é conceituado pela Escola como um:

Ideal de convivência que, transcendendo à busca do bem-estar, permite construir uma sociedade em que todos tenham condições de plena realização de suas potencialidades como pessoas e de conscientização e prática de valores éticos, morais e espirituais (Escola Superior de Guerra, 2019, p. 13).

A busca pelo Bem Comum é alicerçada nos Objetivos Nacionais (ON), que podem ser entendidos como o conjunto de necessidades, interesses e aspirações da nação, decorrentes do seu processo de evolução histórico-cultural. Eles se classificam, conforme a natureza, em três grupos: Objetivos Fundamentais, Objetivos de Estado e Objetivos de Governo (Escola Superior de Guerra, 2022).

Os Objetivos Fundamentais (OF) são voltados ao alcance e manutenção dos mais altos interesses da nação e da sua identidade, perdurando por longo tempo. São exógenos à MPE/ESG, servindo, portanto, de referência para nortear a ação governamental. Sua caracterização adequada, por meio de estudos sobre as aspirações e interesses nacionais, é de vital importância para a aplicação da metodologia de planejamento estratégico, uma vez que servirá de base para a concepção estratégica, principalmente no que diz respeito à definição dos Objetivos de Estado e dos Objetivos de Governo (Escola Superior de Guerra, 2022).

Os Objetivos de Estado (OE) caracterizam-se como objetivos intermediários, altamente relevantes para o alcance dos OF. Devem refletir o consenso nacional em termos de necessidades, interesses e aspirações, e, por isso, extrapolam, ao longo do tempo, os compromissos da ação governamental.

Os Objetivos de Governo (OG) também se caracterizam como Objetivos Nacionais de caráter intermediário. Contudo, possuem como diferencial o fato de serem voltados ao atendimento imediato de necessidades, interesses e aspirações, provenientes de demandas conjunturais de um ou mais períodos de governo.

Conforme destaca a Escola Superior de Guerra (2022), os Objetivos Nacionais são passíveis de adaptação e aplicação a outras estruturas de governo (como estadual e municipal), bem como aos diversos órgãos do setor público. Nesse caso, os OF passam a ser vistos como a visão pretendida, os OE como os objetivos de longo prazo e os OG como os objetivos de médio prazo.

Por fim, é importante destacar o conceito de Poder Nacional (PN), que está diretamente ligado à consecução dos Objetivos Nacionais e, por consequência, à metodologia de planejamento estratégico da ESG:

Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científica e tecnológica (Escola Superior de Guerra, 2022, p. 30).

O Poder Nacional tem como elementos essenciais o homem, a vontade e os meios. Conforme sugerido pela ESG, seu estudo deve ser realizado sob a ótica das cinco expressões do Poder Nacional (Política; Econômica; Psicossocial; Científica e Tecnológica; e Militar), visando facilitar a sua avaliação e consequente aplicação no processo de planejamento estratégico.

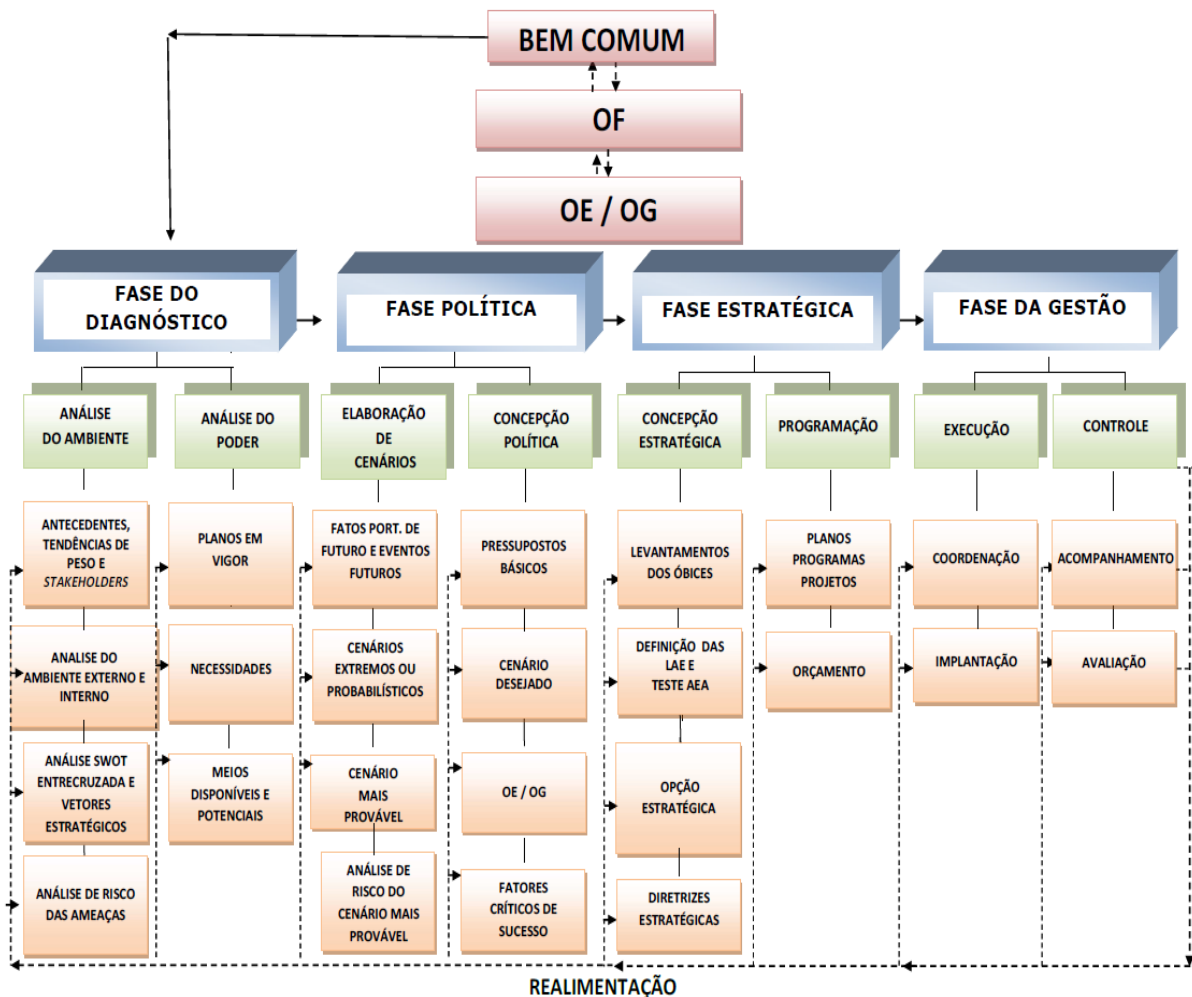
A MPE/ESG é aplicável tanto em organizações públicas quanto privadas, sendo resultado de aprimoramentos realizados ao longo das últimas décadas, que possibilitaram a sua consolidação, mediante a incorporação de novos métodos, técnicas e instrumentos gerenciais (Escola Superior de Guerra, 2022). Sua finalidade, conforme destaca a ESG, é:

[...] proporcionar ao Decisor Estratégico e às Equipes de Planejamento uma compreensão aprimorada da realidade preparando-os para enfrentar desafios futuros. Em consequência, o esforço é dirigido à redução de incertezas e ao gerenciamento de riscos, com vistas a fortalecer aspectos que auxiliem a superação de fragilidades, o aproveitamento de oportunidades e o enfrentamento de ameaças (Escola Superior de Guerra, 2022, p. 27).

Tal metodologia foi estruturada em quatro fases (Fase do Diagnóstico, Fase Política, Fase Estratégica e Fase da Gestão), que se subdividem em oito etapas e devem ser desenvolvidas de forma sequencial, tendo como referência o Bem Comum e os Objetivos Nacionais, conforme se observa na Figura 2.

A primeira fase, ou Fase do Diagnóstico, é direcionada à análise do ambiente (externo e interno) e análise do poder, de forma a verificar necessidades, meios disponíveis e potenciais. Na Fase Política, é realizada a elaboração de cenários e a concepção política, a partir dos quais são elaborados ou atualizados os objetivos organizacionais. Na Fase Estratégica, são definidos os caminhos possíveis para se alcançar tais objetivos, sendo que os melhores são denominados de opções estratégicas, que são desmembradas em diretrizes, com prazos e responsabilidades para a sua implementação. As informações mais relevantes levantadas até então serão utilizadas para a elaboração de planos, programas e/ou projetos. A quarta e última fase, denominada Fase da Gestão, destina-se à execução e ao controle dos planos estabelecidos (Escola Superior de Guerra, 2022).

Figura 2 - Diagrama da MPE/ESG



Fonte: Escola Superior de Guerra (2022, p. 32).

Considerando os objetivos do presente estudo, é importante observar que as três primeiras fases da metodologia de planejamento estratégico da ESG – Fase do Diagnóstico, Fase Política e Fase Estratégica – compreendem a Fase de Elaboração do planejamento estratégico, quando comparadas com a metodologia apresentada por Paludo e Oliveira (2021), resumida na Figura 1 deste estudo. Para fins didáticos, os estágios previstos nessas fases foram decompostos em atividades, conforme demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 - Etapas, estágios e atividades para a elaboração do planejamento estratégico segundo a MPE/ESG

Etapas	Estágios	Atividades
1 - Análise do ambiente	1 - Antecedentes, tendências de peso (TP) e <i>stakeholders</i>	1 - Levantamento dos antecedentes
		2 - Identificação dos FPF, TP e megatendências
		3 - Estudo dos <i>stakeholders</i>
	2 - Análise do ambiente externo e interno	4 - Identificação de oportunidades e ameaças
	5 - Identificação dos pontos fortes e pontos fracos	
3 - Análise SWOT entrecruzada e vetores estratégicos	6 - Realização de correlação entre oportunidades/ameaças e forças/fraquezas	
	7 - Identificação dos vetores estratégicos	
4 - Análise de riscos das ameaças	8 - Elaboração da matriz SWOT de riscos	
2 - Análise do poder	5 - Planos em vigor	9 - Análise e avaliação de planos, programas e projetos.
		10 - Análise do desempenho de países, estados, municípios, instituições etc.
	6 - Necessidades	11 - Identificação de necessidades a partir da análise dos vetores estratégicos
7 - Meios disponíveis e potenciais	12 - Análise da capacidade dos meios disponíveis e potenciais	
3 - Elaboração de cenários	8 - Fatos portadores de futuro e eventos futuros	13 - Análise dos FPF e EFP
		14 - Identificação dos EFF
	9 - Cenários extremos	15 - Identificação dos cenários mais favorável e mais desfavorável
	10 - Cenário mais provável	16 - Identificação do cenário mais provável
11 - Análise de riscos do cenário mais provável	17 - Realização da análise de riscos do cenário mais provável	
4 - Concepção política	12 - Pressupostos básicos	18 - Avaliação dos pressupostos básicos definidos pelo decisor
	13 - Cenário desejado	19 - Submissão dos EFF aos pressupostos básicos e seleção do cenário desejado
	14 - Objetivos de Estado e Objetivos de Governo	20 - Definição dos OE ou objetivos de longo prazo (de forma alinhada aos vetores estratégicos)
		21 - Definição dos OG ou objetivos de médio prazo (de forma alinhada aos vetores estratégicos)
15 - Fatores Críticos de Sucesso	22 - Identificação e análise dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS)	
5 - Concepção estratégica	16 - Óbices	23 - Levantamento dos óbices
	17 - Definição das Linhas de Ação Estratégica e Teste de Adequabilidade, Exequibilidade e Aceitabilidade	24 - Definição das Linhas de Ação Estratégica (LAE)
		25 - Realização do Teste de Adequabilidade, Exequibilidade e Aceitabilidade (AEA) e identificação das opções estratégicas
	18 - Opção estratégica	26 - Análise e validação das melhores opções estratégicas
	19 - Diretrizes estratégicas	27 - Estabelecimento das diretrizes estratégicas

Fonte: elaborado pelo autor, com base na MPE/ESG (Escola Superior de Guerra, 2022).

Nota: constam no quadro acima apenas os estágios desenvolvidos até a definição das diretrizes estratégicas.

2.3 O processo de planejamento estratégico na Polícia Militar de Minas Gerais

Nas últimas décadas, a Polícia Militar de Minas Gerais, órgão que detém a responsabilidade constitucional de contribuir com a defesa pública e consequente promoção da segurança pública no Estado mineiro, por meio do policiamento ostensivo, passou por um amplo processo de consolidação em termos gerenciais, adaptando-se gradativamente aos modernos conceitos e instrumentos da nova gestão pública. Atualmente, a organização encontra-se com o seu quinto plano estratégico em andamento, tendo sido o primeiro plano elaborado no ano de 2003.

Em 2015, a PMMG implementou uma metodologia própria para gestão de resultados até o nível operacional, denominada Gestão do Desempenho Operacional (GDO), por meio da qual foram estabelecidos parâmetros para o monitoramento, avaliação e controle sistemáticos dos resultados dos indicadores estratégicos da atividade-fim⁹ (Polícia Militar, 2022).

A partir de experiências que já vinham sendo desenvolvidas pela organização desde o início do atual milênio¹⁰, a GDO foi concebida com a finalidade de estabelecer responsabilidades e rotinas para os gestores das unidades responsáveis pelos resultados dos indicadores estratégicos da atividade-fim, nos três níveis da organização (estratégico, tático e operacional), com vistas à melhoria contínua de desempenho. Assim, uma série de instrumentos gerenciais, como reuniões de monitoramento e avaliação, análise criminal (qualitativa e quantitativa) e elaboração de planos de ação corretivos, passaram a ser desenvolvidos de forma sistemática pelos comandantes de unidades para contribuir com os resultados dos indicadores da GDO, dentre os quais se destacam as taxas de crimes violentos e de homicídios.

⁹ “Atividades operacionais destinadas a execução de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública [...]” (Minas Gerais, 2019a, p. 11).

¹⁰ A metodologia de Gestão do Desempenho Operacional da PMMG surgiu a partir de experiências como a “Polícia de Resultados”, implementada pela Instituição no ano 2000 e que tinha como escopo a realização de reuniões periódicas entre os planejadores e executores do policiamento, e a metodologia de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP), implantada pelo Governo de Minas Gerais a partir de 2005 e que tinha como propósito promover o planejamento integrado entre os órgãos do sistema de defesa social do Estado, com base em uma sistemática própria de reuniões de monitoramento, avaliação e controle de resultados (Polícia Militar, 2022).

Em 2019, foi realizado o processo de formulação do Plano Estratégico (PE) da PMMG para o quadriênio 2020-2023, o qual foi publicado em dezembro do mesmo ano. Conforme definido pela Secretaria Executiva de Planejamento Estratégico (equipe designada pelo Chefe do Estado-Maior da PMMG para a elaboração do Plano), o processo de elaboração do planejamento estratégico¹¹ seguiu, em essência, a metodologia tradicional, por meio do desenvolvimento das seguintes atividades:

- a) análise do ambiente interno;
- b) análise do ambiente externo;
- c) análise SWOT;
- d) revisão da identidade organizacional;
- e) definição dos objetivos estratégicos;
- f) definição dos indicadores e metas;
- g) definição das iniciativas estratégicas e dos projetos estratégicos;
- h) definição da metodologia de execução e monitoramento do plano.

Em resumo, foi observado que todos os planos estratégicos produzidos pela PMMG ao longo das últimas décadas procuraram se fundamentar em diagnósticos dos ambientes externo e interno, o que viabilizou a implementação de uma série de iniciativas e projetos de melhoria, em termos de estruturas, processos e procedimentos, em suas diversas áreas de negócio, como ensino profissional, logística, operações, saúde, inteligência, tecnologia, dentre outros.

Toda essa trajetória percorrida pela organização permitiu o seu amadurecimento em termos de gestão e planejamento estratégico, o que fez com que se tornasse, em certa medida, uma referência no Estado de Minas Gerais nos últimos anos. A título de exemplo, somente no ano de 2021, a PMMG recebeu um total de 11 visitas de *benchmark*¹², de representantes de órgãos públicos diversos

¹¹ As informações acerca do processo de formulação do planejamento estratégico 2020-2023, descritas neste trabalho, foram obtidas junto à Assessoria de Desenvolvimento Organizacional da PMMG, nos meses de maio e junho de 2022, por meio de relatórios institucionais e de mensagens enviadas no painel administrativo (correio eletrônico) da organização.

¹² Fonte: Assessoria de Desenvolvimento Organizacional/PMMG. Informação obtida em 26/05/2022.

(Secretarias de Segurança Pública, Polícias Militares, Defensoria Pública, dentre outros), provenientes de várias partes do país, interessados em conhecerem as boas práticas e ferramentas gerenciais desenvolvidas e empregadas pela organização em prol da segurança pública mineira.

Como resultado direto da modernização gerencial promovida pela PMMG, que tem como ponto de partida o planejamento estratégico, observa-se que os dois principais indicadores monitorados pela Instituição e pelo Governo de Minas Gerais – crimes violentos¹³ e homicídios consumados – assumiram uma forte tendência de queda nos últimos anos, que se iniciou no ano de 2016.

Após um período de recrudescimento da criminalidade violenta em Minas Gerais, entre os anos de 2012 a 2016, iniciou-se uma forte tendência de queda, o que fez com que a taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes caísse de 758,74¹⁴ (em 2016) para 175,66 (em 2021), perfazendo uma redução de 76,85% em cinco anos.

Da mesma forma, a taxa de homicídios consumados também apresentou uma expressiva queda nos últimos anos. Após um período de estabilidade, de 2012 a 2016, o número de vítimas por 100 mil habitantes passou a cair fortemente, o que fez com que a taxa reduzisse de 19,79 (em 2016) para 10,88 (em 2021). Ou seja, uma queda de 45% em cinco anos.

Essa expressiva queda dos crimes violentos e dos homicídios consumados no Estado é, em grande parte, produto de uma série de estratégias desenvolvidas pela Polícia Militar, em especial por meio dos dois últimos planos estratégicos e do programa de reestruturação, fortalecidos pela metodologia da GDO, que possibilitaram potencializar as ações preventivas e repressivas desenvolvidas no exercício do policiamento ostensivo.

¹³ Segundo a PMMG, são considerados como crimes violentos, em suas modalidades consumadas e tentadas, os seguintes crimes: homicídio, roubo, extorsão, extorsão mediante sequestro, sequestro ou cárcere privado, estupro e estupro de vulnerável (Polícia Militar, 2022).

¹⁴ Os dados populacionais referentes a cada ano avaliado, para fins de cálculo das taxas de crimes violentos e de homicídios consumados por 100 mil habitantes, foram obtidos pelo CINDS no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): https://www.ibge.gov.br/estatisticas_sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=21830&t=resultados.

Tais resultados contribuíram para que o Estado de Minas Gerais fosse considerado o mais seguro do país em 2021, após obter a terceira colocação em 2019 e a segunda colocação em 2020, conforme estudos feitos pelo Ministério da Justiça, que consideraram uma taxa de violência composta por nove indicadores criminais: latrocínio, homicídio consumado, estupro consumado, roubo de carga, roubo a veículo, roubo a instituições financeiras, lesão corporal seguida de morte, homicídio tentado e furto de veículo (Minas Gerais, 2021).

3 ESTUDO COMPARATIVO DAS METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

3.1 Metodologia da pesquisa comparativa

O estudo comparativo das metodologias de planejamento estratégico buscou verificar semelhanças e diferenças, por meio da confrontação destas, visando identificar quais atividades de uma metodologia são contempladas em outra e vice-versa. Assim, foram elaborados dois quadros, que contribuíram com a identificação e análise das seguintes informações:

- a) atividades previstas na fase de elaboração do planejamento estratégico tradicional, conforme o Quadro 1, que são contempladas na MPE/ESG;
- b) atividades previstas na fase de elaboração do planejamento estratégico segundo a ESG, conforme o Quadro 2, que são contempladas pela metodologia de planejamento estratégico tradicional.

As respostas a esses quesitos serviram para a análise e interpretação das informações em termos quantitativos e qualitativos.

Primeiramente, buscou-se aferir o percentual de contemplação de cada metodologia analisada, conforme expresso na última linha de cada quadro. Ou seja, verificou-se em que medida as atividades de uma metodologia são previstas (contempladas) na metodologia com a qual está sendo comparada.

Para tanto, foram definidas cinco possíveis respostas sobre a contemplação de cada atividade pela metodologia analisada, que variam numa escala de 1 (não contemplada em nenhum aspecto) a 5 (contemplada integralmente). Cada resposta representa um valor estimativo do percentual de contemplação da atividade, conforme se observa no quadro a seguir:

Quadro 3 - Graduação das respostas para definição do percentual de contemplação das atividades

Respostas		Percentual de contemplação da atividade
Nº	Descrição	
1	Atividade não contemplada em nenhum aspecto	0%
2	Atividade contemplada em poucos aspectos	25%
3	Atividade razoavelmente contemplada	50%
4	Atividade contemplada em muitos aspectos	75%
5	Atividade contemplada integralmente	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

Para fins de aferição do percentual de contemplação (PCon) de cada metodologia analisada, foram definidas as seguintes fórmulas de cálculo, que envolvem o uso de pesos idênticos para os estágios, no caso da metodologia de planejamento estratégico tradicional, e peso idêntico para as etapas, no caso da MPE/ESG:

a) Metodologia de planejamento estratégico tradicional:

$$PCon \text{ da metodologia} = \frac{\text{Soma dos PCon dos estágios}}{\text{Total de estágios da metodologia}}$$

Sendo que:

$$PCon \text{ do estágio} = \frac{\text{Soma dos PCon das atividades do estágio}}{\text{Total de atividades previstas no estágio}}$$

PCon das atividades (conforme as respostas, de acordo com o Quadro 3).

b) Metodologia de planejamento estratégico da ESG:

$$PCon \text{ da metodologia} = \frac{\text{Soma dos } PCon \text{ das etapas}}{\text{Total de etapas analisadas}}$$

Sendo que:

$$PCon \text{ da etapa} = \frac{\text{Soma dos } PCon \text{ das atividades da etapa}}{\text{Total de atividades previstas na etapa}}$$

PCon das atividades (conforme as respostas, de acordo com o Quadro3).

Optou-se por definir pesos idênticos para os estágios, na metodologia tradicional, pois esses se demonstram mais homogêneos do que as etapas e atividades da mesma metodologia, quando comparados entre si. Essa mesma lógica foi utilizada para definir os pesos idênticos para as etapas da MPE/ESG, que se demonstram mais homogêneas dos que os estágios e atividades da metodologia, quando comparados entre si.

Além disso, é importante ressaltar que o cálculo do percentual de contemplação das metodologias tem caráter complementar de informação, não havendo, no entanto, intenção de reproduzir com exatidão os resultados observados em cada comparação, o que careceria de estudos mais aprofundados.

Paralelamente a essa análise quantitativa, é realizada a análise qualitativa das informações obtidas, com ênfase nas atividades contempladas parcialmente em cada metodologia. Para isso, utilizou-se das informações inseridas nas duas últimas colunas da direita de cada quadro, que contém a resposta (resp.) da pergunta contida no cabeçalho e a descrição da atividade (ativ.) correlata. Nos casos em que a atividade se desenvolve exatamente conforme a metodologia de comparação, é inserida a palavra idêntica na última coluna. Nos casos de atividade diferente, mas que proporcione resultados similares, é descrito como esta é realizada.

É importante salientar ainda que estas análises são fundamentadas no referencial teórico da pesquisa, o que possibilitou estabelecer algumas inferências e sugestões para a otimização do processo de planejamento estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais, conforme se verá adiante.

3.2 Resultados da pesquisa

O Quadro 4 apresenta o primeiro estudo comparativo, que teve por finalidade verificar quais atividades previstas na Fase de Elaboração do planejamento estratégico tradicional são contempladas pela MPE/ESG, no decorrer de suas etapas que vão desde a análise do ambiente até a concepção estratégica.

Conforme se verifica a seguir, a metodologia da ESG contempla cerca de 78,13% da metodologia tradicional, sendo que 10 atividades são atendidas integralmente e três parcialmente, enquanto três não são contempladas.

Quadro 4 - Atividades previstas na fase de elaboração do planejamento estratégico tradicional que são contempladas na MPE/ESG

(continua)

Planejamento estratégico tradicional			A atividade é contemplada na metodologia da ESG?	
Etapas	Estágios	Atividades	Resp. ¹	Ativ. correlata
1 - Identidade organizacional	1 - Definição da missão, visão e valores	1 - Definição da missão	1	-
		2 - Definição da visão	1	-
		3 - Definição dos valores	1	-
2 - Diagnóstico institucional	2 - Análise do ambiente interno	4 - Estudo de variáveis relacionadas às áreas de resultado da organização	5	Antecedentes (levantamento histórico de variáveis do ambiente interno)
		5 - Identificação dos pontos fortes e pontos fracos	5	Similar

(continuação)

Planejamento estratégico tradicional			A atividade é contemplada na metodologia da ESG?	
Etapas	Estágios	Atividades	Resp. ^I	Ativ. correlata
2 - Diagnóstico institucional	3 - Análise do ambiente externo	6 - Análise do macroambiente (forças incontroláveis)	5	Realizada com base no estudo dos antecedentes e nas Expressões do PN
		7 - Análise do microambiente (<i>stakeholders</i>)	5	Análise do poder relativo dos <i>stakeholders</i>
		8 - Identificação de oportunidades e ameaças	5	Similar
	4 - Análise SWOT	9 - Realização de correlação entre oportunidades/ameaças e forças/fraquezas	5	Análise SWOT entrecruzada
		10 - Definição do posicionamento estratégico (capacidade defensiva e ofensiva)	5	Identificação dos vetores estratégicos
3 - Elaboração do plano	5 - Discussão de questões estratégicas e/ou FCS	11 - Análise e discussão de questões estratégicas e/ou FCS	5	Identificação e análise dos FCS
	6 - Definição dos objetivos	12 - Definição dos objetivos com base no diagnóstico e nas questões estratégicas/FCS	5	Definição dos OE e OG ou objetivos de longo e médio prazos (de forma alinhada aos vetores estratégicos)
	7 - Definição dos indicadores e metas	13 - Definição dos indicadores para aferição do alcance dos objetivos	2	Atividade apenas citada na Fase de Gestão
		14 - Definição das metas dos indicadores (quantitativo e prazo)	2	Atividade apenas citada no estágio de programação
		15 - Definição dos padrões de apuração de desempenho	2	Atividade apenas citada na Fase de Gestão
	8 - Seleção das estratégias	16 - Seleção/concepção de estratégias com base nas análises ambiental e SWOT	5	Definição das LAEC e opções estratégicas
	Percentual de contemplação das atividades			78,13% ^{II}

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados e informações da pesquisa.

(I) respostas conforme escala definida no Quadro 3 desta pesquisa.

(II) Os percentuais de contemplação do primeiro ao oitavo estágios, na sequência, foram: 0%; 100%; 100%; 100%; 100%; 100%; 25%; e 100%.

Conforme observado, as três atividades classificadas como não contempladas dizem respeito à definição da missão (1), visão (2) e valores (3)¹⁵. Nesse sentido, podemos inferir que é coerente a não previsão dos elementos da identidade organizacional na metodologia da ESG, uma vez que esta foi concebida precipuamente para contribuir com o planejamento estratégico governamental, que é alicerçado na promoção do Bem Comum e no alcance dos Objetivos Nacionais. Por se tratar de um planejamento voltado para o nível macro da esfera pública, a aplicação de atributos como missão, visão e valores poderia não se mostrar como a mais adequada, na medida em que poderia implicar em uma tradução limitada ou equivocada do papel do Estado, que possui uma conotação multifatorial, considerando a amplitude dos direitos e garantias fundamentais previstas em nossa Carta Magna (Brasil, 1988).

Por outro lado, tanto em empresas privadas quanto em diversos órgãos do setor público, como no caso da Polícia Militar, a identificação e a adoção de tais elementos demonstram-se como extremamente importantes, na medida em que servirão para balizar e nortear a concepção e a implementação da estratégia organizacional, conforme orientam os autores principais referenciados neste estudo.

Cabe destacar que a própria Escola Superior de Guerra expressa a possibilidade de adaptar a sua metodologia de planejamento quando aplicada em outras esferas do setor público: “a MPE/ESG [...] é flexível e pode ser adaptada para distintos níveis decisórios e para sistemas, organizações e ambientes diversos” (Escola Superior de Guerra, 2022, p. 147, grifo nosso).

Ou seja, a etapa alusiva à identidade organizacional pode ser agregada à metodologia de planejamento estratégico da ESG, quando aplicada em organizações públicas.

Já as três atividades que foram classificadas como contempladas parcialmente fazem parte do estágio nº 7 (definição dos indicadores e metas). Conforme se observou no Quadro 4, elas receberam

¹⁵ Os números entre parênteses referem-se às numerações de cada atividade, conforme ordem cronológica estabelecida no quadro de referência. Esse procedimento será adotado em toda a presente seção, para facilitar a localização das atividades nos quadros.

o nível 2 de classificação (contempladas em poucos aspectos), pois apesar de não estarem previstas na Fase de Elaboração do planejamento estratégico segundo a MPE/ESG (considerando as etapas objeto de estudo), observou-se que há citações no próprio manual da Escola, em fases posteriores, que destacam a sua importância.

As metas são citadas no primeiro estágio da etapa de programação (logo após a etapa de concepção estratégica):

A partir da escolha do Cenário Normativo, o Plano Estratégico deve contemplar os Planos, Programas e Projetos que lhe confirmem operacionalidade e indiquem seus objetivos específicos. O Plano Estratégico revela: (a) as metas individualizadas; (b) os recursos previstos; (c) os órgãos e as entidades responsáveis pela execução e pelo controle; e (d) os mecanismos, instrumentos e pontos de acompanhamento, avaliação e realimentação das fases, etapas e estágios anteriores (Escola Superior de Guerra, 2022, p. 141, grifo nosso).

A necessidade de concepção de indicadores e de definir parâmetros de avaliação e controle, por sua vez, é citada na Fase de Gestão, dentro da etapa de controle (última etapa da metodologia):

O acompanhamento da execução das Ações Estratégicas deve ser permanente e previsto no processo de planejamento estratégico, mediante a concepção de indicadores e níveis de tolerância, a fim de possibilitar a execução das atividades de controle e de acompanhamento com frequência que viabilize a realização de intervenções tempestivas para eventuais correções de rumo (Escola Superior de Guerra, 2022, p. 145, grifo nosso).

Conforme sugerem Tavares (2010) e Paludo e Oliveira (2021), a seleção dos indicadores deve ser realizada ainda na fase de concepção estratégica, visando contribuir com o alinhamento entre objetivos, estratégias e metas organizacionais e, conseqüentemente, com a implementação e acompanhamento do plano estratégico.

Nesse contexto, uma medida interessante seria a inserção, na MPE/ESG, de um estágio de construção de indicadores e metas, como parte da etapa de concepção estratégica, ainda sob responsabilidade da Equipe de Planejamento. Isso poderia contribuir com o alinhamento desses

elementos com os objetivos e metas, o que, certamente, traria ganhos expressivos nas etapas de execução e controle do plano.

É importante destacar ainda que algumas atividades classificadas como contempladas integralmente no Quadro 4 demonstram-se mais robustas e mais bem caracterizadas na MPE/ESG do que na metodologia tradicional utilizada como referência para este trabalho. Como exemplos dessa afirmação, podem ser citadas a análise do ambiente e a concepção de estratégias, que perpassam por uma série de estágios, que são desenvolvidos de forma minuciosa e criteriosa, visando conferir maior qualidade ao processo de planejamento estratégico.

O segundo estudo comparativo está resumido no Quadro 5, que verificou as atividades previstas na Fase de Elaboração do planejamento, segundo a MPE/ESG, que são contempladas pela metodologia tradicional de planejamento estratégico.

Foi observado que cerca de 50% da metodologia da ESG é atendida pela metodologia tradicional. Em resumo, nove atividades são contempladas integralmente e oito parcialmente, enquanto 10 não são contempladas.

Quadro 5 - Atividades previstas na fase de elaboração do planejamento estratégico da ESG que são contempladas no modelo de planejamento tradicional

(continua)

Metodologia de planejamento estratégico da ESG			A atividade foi contemplada pela metodologia tradicional?	
Etapas	Estágios	Atividades	Resp. ¹	Ativ. correlata
1 - Análise do ambiente	1 - Antecedentes, tendências de peso e <i>stakeholders</i>	1 - Levantamento dos antecedentes	4	Estudo de variáveis (forças incontroláveis) do macroambiente externo
		2 - Identificação dos FPF, tendências de peso e megatendências	1	-
		3 - Estudo dos <i>stakeholders</i>	5	Estudo dos públicos relevantes

(continuação)

Metodologia de planejamento estratégico da ESG			A atividade foi contemplada pela metodologia tradicional?	
Etapas	Estágios	Atividades	Resp. ¹	Ativ. correlata
1 - Análise do ambiente	2 - Análise do ambiente externo e interno	4 - Identificação de oportunidades e ameaças	5	Similar
		5 - Identificação dos pontos fortes e pontos fracos	5	Similar
	3 - Análise SWOT entrecruzada e vetores estratégicos	6 - Realização de correlação entre oportunidades/ameaças e forças/fraquezas	5	Similar
		7 - Identificação dos vetores estratégicos	4	Definição do posicionamento estratégico
4 - Análise de riscos das ameaças	8 - Elaboração da matriz SWOT de riscos	1	-	
2 - Análise do poder	5 - Planos em vigor	9 - Análise e avaliação de planos, programas, projetos etc.	4	Por meio da análise das variáveis do ambiente interno
		10 - Análise do desempenho de países, estados, municípios, instituições etc.	2	Por meio da análise das variáveis do ambiente externo
	6 - Necessidades	11 - Identificação de necessidades a partir da análise dos vetores estratégicos	3	Identificação das necessidades a partir da análise SWOT
	7 - Meios disponíveis e potenciais	12 - Análise da capacidade dos meios disponíveis e potenciais	4	Por meio da análise das variáveis do ambiente interno
3 - Elaboração de cenários	8 - FPF e eventos futuros	13 - Análise dos FPF e EFP	1	-
		14 - Identificação dos EFF	1	-
	9 - Cenários extremos e cenários probabilísticos	15 - Identificação dos cenários mais favorável e mais desfavorável	1	-
	10 - Cenário mais provável	16 - Identificação do cenário mais provável	1	-
11 - Análise de riscos do cenário mais provável	17 - Realização da análise de riscos do cenário mais provável	1	-	
4 - Concepção política	12 - Pressupostos básicos	18 - Avaliação dos pressupostos básicos definidos pelo decisor	1	-
	13 - Cenário desejado	19 - Submissão dos EFF aos pressupostos básicos e seleção do cenário desejado	1	-

(continuação)

Metodologia de planejamento estratégico da ESG			A atividade foi contemplada pela metodologia tradicional?	
Etapas	Estágios	Atividades	Resp. ^I	Ativ. correlata
4 - Concepção política	14 - Objetivos de Estado e Objetivos de Governo	20 - Definição dos OE ou objetivos de longo prazo (de forma alinhada aos vetores estratégicos)	5	Definição dos objetivos estratégicos (de longo prazo) com base no diagnóstico e nas questões estratégicas
		21 - Definição dos OG ou objetivos de médio prazo (de forma alinhada aos vetores estratégicos)	5	Definição dos objetivos estratégicos (de médio prazo) com base no diagnóstico e nas questões estratégicas
	15 - Fatores Críticos de Sucesso	22 - Identificação e análise dos FCS	5	Discussão de questões estratégicas ou FCS
5 - Concepção estratégica	16 - Óbices	23 - Levantamento dos óbices	4	-
	17 - Definição das Linhas de Ação Estratégica e teste de Adequabilidade, Exequibilidade e Aceitabilidade	24 - Definição das LAE	5	Seleção/concepção de estratégias com base nas análises ambiental e SWOT
		25 - Realização do Teste AEA e identificação das opções estratégicas	1	-
	18 - Opção estratégica	26 - Análise e validação das melhores opções estratégicas	5	Validação das estratégias
	19 - Diretrizes estratégicas	27 - Estabelecimento das diretrizes estratégicas	3	-
Percentual de contemplação das atividades			50,00% ^{II}	

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados e informações da pesquisa.

(I) respostas conforme escala definida no Quadro 3 desta pesquisa.

(II) Os percentuais de contemplação da primeira à quinta etapa, na sequência, foram: 68,75%; 56,25%; 0,00%; 60,00%; e 65,00%.

3.3 Propostas

Tendo em vistas as inferências e observações realizadas ao longo deste artigo, com base nas análises comparativas levadas a efeito, e levando em conta o problema de pesquisa, tornou-se possível apresentar duas propostas de metodologia de planejamento estratégico, construídas a partir dos modelos tradicional e da ESG.

A primeira proposta, conforme se observa no Quadro 6, é uma adaptação do modelo de planejamento estratégico tradicional. Nela foram inseridas as atividades da MPE/ESG que não são contempladas ou que são contempladas em poucos aspectos pelo modelo tradicional, ou seja, as atividades classificadas no Quadro 5 nos níveis 1 e 2 de resposta. As modificações estão destacadas com fundo azul no Quadro 6, no qual se buscou inserir as novas atividades e estágios nos momentos de melhor correspondência, considerando o desenvolvimento cronológico do modelo tradicional. A etapa de elaboração de cenários passou a representar uma nova etapa.

Quadro 6 - Proposta nº 1 de metodologia de planejamento estratégico para a Polícia Militar de Minas Gerais: modelo tradicional adaptado à metodologia da ESG

(continua)

Etapas	Estágios	Atividades
1 - Identidade organizacional	1 - Definição da missão, visão e valores	1 - Definição da missão
		2 - Definição da visão
		3 - Definição dos valores
2 - Diagnóstico institucional	2 - Análise do ambiente interno	4 - Estudo de variáveis relacionadas às áreas de resultado da organização
		5 - Identificação dos pontos fortes e pontos fracos
	3 - Análise do ambiente externo	6 - Análise do macroambiente (forças incontroláveis)
		7 - Identificação dos FPF, tendências de peso e megatendências
		8 - Análise do desempenho de países, estados, municípios, instituições etc.
		9 - Análise do microambiente (<i>stakeholders</i>)
		10 - Identificação de oportunidades e ameaças
	4 - Análise de riscos das ameaças	11 - Elaboração da matriz SWOT de riscos
	5 - Análise SWOT	12 - Realização de correlação entre oportunidades/ ameaças e forças/fraquezas
		13 - Definição do posicionamento estratégico (capacidade defensiva e ofensiva)

(continuação)

Etapas	Estágios	Atividades
3 - Elaboração de cenários	6 - FPF e eventos futuros	14 - Análise dos FPF e EFP
		15 - Identificação dos EFF
	7 - Cenários extremos e cenários probabilísticos	16 - Identificação dos cenários mais favorável e mais desfavorável
	8 - Cenário mais provável	17 - Identificação do cenário mais provável
	9 - Análise de riscos do cenário mais provável	18 - Realização da análise de riscos do cenário mais provável
4 - Elaboração do plano	10 - Pressupostos básicos	19 - Avaliação dos pressupostos básicos definidos pelo decisor
	11 - Cenário desejado	20 - Submissão dos EFF aos pressupostos básicos e seleção do cenário desejado
	12 - Discussão de questões estratégicas e/ou FCS	21 - Análise e discussão de questões estratégicas e/ou FCS
	13 - Definição dos objetivos	22 - Definição dos objetivos com base no diagnóstico e nas questões estratégicas/FCS
	14 - Definição dos indicadores e metas	23 - Definição dos indicadores para aferição do alcance dos objetivos
		24 - Definição das metas dos indicadores (com dados quantitativos e prazo)
		25 - Definição dos padrões de apuração de desempenho
	15 - Seleção das estratégias	26 - Seleção/concepção de estratégias com base nas análises ambiental e SWOT
27 - Realização do Teste AEA		

Fonte: elaborado pelo autor.

A segunda proposta está contida no Quadro 7 e consiste em uma adaptação do modelo de planejamento estratégico da ESG. Foram inseridas nela as atividades da metodologia tradicional que não são contempladas ou que são contempladas em poucos aspectos pela MPE/ESG (níveis 1 e 2 de resposta do Quadro 4). Trata-se de atividades importantes dentro do contexto gerencial da PMMG e que já vêm sendo desenvolvidas no planejamento estratégico da organização.

As novas atividades e estágios foram inseridos nos momentos de melhor correspondência, considerando o desenvolvimento cronológico dos modelos estudados, conforme se observa nos campos com fundo azul do quadro a seguir.

Quadro 7 - Proposta nº 2 de metodologia de planejamento estratégico para a Polícia Militar de Minas Gerais: metodologia da ESG adaptada ao modelo tradicional

(continua)

Etapas	Estágios	Atividades
1 - Análise do ambiente	1 - Definição da missão, visão e valores	1 - Definição da missão
		2 - Definição da visão
		3 - Definição dos valores
	2 - Antecedentes, tendências de peso e <i>stakeholders</i>	4 - Levantamento dos antecedentes
		5 - Identificação dos FPF, tendências de peso e megatendências
		6 - Estudo dos <i>stakeholders</i>
	3 - Análise do ambiente externo e interno	7 - Identificação de oportunidades e ameaças
	8 - Identificação dos pontos fortes e pontos fracos	
	4 - Análise SWOT entrecruzada e vetores estratégicos	9 - Realização de correlação entre oportunidades/ameaças e forças/fraquezas
	10 - Identificação dos vetores estratégicos	
	5 - Análise de riscos das ameaças	11 - Elaboração da matriz SWOT de riscos
2 - Análise do poder	6 - Planos em vigor	12 - Análise e avaliação de planos, programas, projetos etc.
		13 - Análise do desempenho de países, estados, municípios, instituições etc.
	7 - Necessidades	14 - Identificação de necessidades a partir da análise dos vetores estratégicos
	8 - Meios disponíveis e potenciais	15 - Análise da capacidade dos meios disponíveis e potenciais
3 - Elaboração de cenários	9 - Fatos portadores de futuro e eventos futuros	16 - Análise dos FPF e EFP
	17 - Identificação dos EFF	
	10 - Cenários extremos	18 - Identificação dos cenários mais favorável e mais desfavorável
	11 - Cenário mais provável	19 - Identificação do cenário mais provável
	12 - Análise de riscos do cenário mais provável	20 - Realização da análise de riscos do cenário mais provável

(continuação)

Etapas	Estágios	Atividades
4 - Concepção política	13 - Pressupostos básicos	21 - Avaliação dos pressupostos básicos definidos pelo decisor
	14 - Cenário desejado	22 - Submissão dos EFF aos pressupostos básicos e seleção do cenário desejado
	15 - Objetivos de Estado e Objetivos de Governo	23 - Definição dos OE ou objetivos de longo prazo (de forma alinhada aos vetores estratégicos)
		24 - Definição dos OG ou objetivos de médio prazo (de forma alinhada aos vetores estratégicos)
	16 - Fatores Críticos de Sucesso	25 - Identificação e análise dos FCS
	17 - Definição dos indicadores e metas	26 - Definição dos indicadores para aferição do alcance dos objetivos
		27 - Definição das metas dos indicadores (quantitativo e prazo)
28 - Definição dos padrões de apuração de desempenho		
5 - Concepção estratégica	18 - Óbices	29 - Levantamento dos óbices
	19 - Definição das Linhas de Ação Estratégica e teste de Adequabilidade, Exequibilidade e Aceitabilidade	30 - Definição das LAE
		31 - Realização do Teste AEA e identificação das opções estratégicas
	20 - Opção estratégica	32 - Análise e validação das melhores opções estratégicas
	21 - Diretrizes estratégicas	33 - Estabelecimento das diretrizes estratégicas

Fonte: elaborado pelo autor.

Destaca-se que as propostas ora descritas se basearam apenas nas atividades classificadas nos níveis de contemplação 1 e 2, que passariam a ser absorvidas pelas metodologias adaptadas. Contudo, poderão ser avaliadas também outras possibilidades, que levem em conta os demais níveis de contemplação parcial (níveis 3 e 4).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o desenvolvimento das pesquisas, levantamentos e estudos ora descritos, foram cumpridos todos os objetivos intermediários do presente estudo e, por consequência, o objetivo final, que era:

apresentar uma proposta de metodologia de planejamento estratégico aplicável à Polícia Militar de Minas Gerais, tendo por referência a metodologia desenvolvida pela Escola Superior de Guerra.

Com isso, o problema de pesquisa foi respondido, uma vez que se demonstrou que a MPE/ESG pode contribuir com o aprimoramento do processo de elaboração do planejamento estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais, por meio da inserção de atividades relacionadas à análise de riscos das ameaças, Teste AEA e elaboração de cenários.

Entende-se que este trabalho foi relevante, considerando os propósitos da Escola Superior de Guerra, de promover o estudo e o aprimoramento de estratégias e instrumentos que contribuam para a promoção da Defesa e da Segurança Pública, com foco no Bem Comum.

Da mesma forma, observa-se a relevância deste estudo para a PMMG, uma vez que poderá contribuir com o aprimoramento do seu processo de planejamento estratégico e, conseqüentemente, com a consolidação dos excelentes resultados que vêm sendo obtidos pela Instituição nos últimos anos, em termos de prevenção criminal em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

DECOURT, Felipe; NEVES, Hamilton da Rocha; BALDNER, Paulo Roberto. **Planejamento e gestão estratégica.** Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos do Poder Nacional Estratégico.** Rio de Janeiro: ESG, 2019.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Metodologia do Planejamento Estratégico.** Rio de Janeiro: ESG, 2022.

FERNANDES, Djair Roberto. Uma visão sobre a análise da matriz SWOT como ferramenta para elaboração da estratégia. **UNOPAR Cient., Ciênc. Juríd. Empres.**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 57-68, 2012.

FERNANDES, Sérgio Henrique Soares. **Fundamentos de planejamento prospectivo aplicados à polícia militar**. Belo Horizonte: Agência 2A Comunicação, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Balanced Scorecard* – Indicadores que impulsionam o desempenho. *In: CRESCIMENTO: os melhores artigos da Harvard Business Review*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Secretaria-Geral. Minas é o estado mais seguro do Brasil, segundo Ministério da Justiça. **Agência Minas**, Belo Horizonte, 03 nov. 2021. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-e-o-estado-mais-seguro-do-brasil-segundo-ministerio-da-justica>. Acesso em: 30 mar. 2022.

PALUDO, Augustinho V; OLIVEIRA, Antônio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico**: para órgãos e entidades públicas. Edição do Kindle. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Diretriz geral para emprego operacional nº 3.01.01/2019**: regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019a.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Instrução nº 8001.2/2022-CG**. Gestão do Desempenho Operacional. 4. ed. Belo Horizonte: PMMG, 2022.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Plano Estratégico 2004-2007**. Belo Horizonte: PMMG, 2003.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Sistema de gestão estratégica para resultados da Polícia Militar** - Diretriz nº 001/2010-CG. Organiza e disciplina a metodologia de gestão para resultados na PMMG (contém o Plano Estratégico 2009-2011). Belo Horizonte: PMMG, 2010.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Sistema de gestão estratégica da Polícia Militar** - Diretriz nº 002/2012-CG. Organiza e disciplina a metodologia de gestão para resultados na PMMG (contém o Plano Estratégico 2012-2015). Belo Horizonte: PMMG, 2012.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Plano Estratégico 2016-2019**. Belo Horizonte: PMMG, 2016a.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Plano Estratégico 2016-2019**. Caderno de Planos Táticos. Belo Horizonte: PMMG, 2016b.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Plano Estratégico 2016-2019**. Caderno de Projetos e Indicadores. Belo Horizonte: PMMG, 2016c.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Plano Estratégico 2016-2019**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: PMMG, 2018.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Plano Estratégico 2020-2023**. Belo Horizonte: PMMG, 2019b.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Comando-Geral. **Plano Estratégico 2020-2023**. 2 ed. Belo Horizonte: PMMG, 2021.

POLÍCIA MILITAR (Minas Gerais). Estado-Maior da Polícia Militar. **Ordem de Serviço nº 8075.1/2019**. Evento de partida do processo de planejamento estratégico/PMMG - Período: 2020-2023. Belo Horizonte: PMMG, 2019c.

SOUSA, Jonilto Costa; DIAS, Pedro Henrique Rodrigues de Camargo. Integração do Planejamento Estratégico ao Pensamento Estratégico. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, v. 19, n. 47, p. 29-44, abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2017v19n47p29>. Acesso em: 29 mar. 2022.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão estratégica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DESVENDANDO A TEIA: METODOLOGIA PRESCRITIVA PARA INTERVENÇÃO DOS HOMICÍDIOS

Unraveling the Web: *prescriptive methodology for homicide intervention*

Juliano Fábio Lemos Dias¹⁶, Anselmo Pedrosa do Rosário¹⁷,
Renato Quirino Machado Junior¹⁸, Fernando de Souza Nóia Gonçalves¹⁹,
Tomás Hilário Cardoso Ferreira²⁰, Maximiliano Silva Soares²¹,
Bruno Alves Pardini²², Rodrigo Magro Dias²³

RESUMO

Buscou-se compreender como se teceram as multidimensionalidades e complexidades do fenômeno homicídios no Estado de Minas Gerais e identificar propostas para intervenção. Como fio condutor, utilizou-se a Teoria da Complexidade, por viabilizar a compreensão multifacetada e interdisciplinar sobre a elucidação, etiologia, fatores de risco e associados aos homicídios. Entendeu-se que para se pesquisar um fenômeno tão complexo e multifatorial como o homicídio, olhar pelo prisma da

¹⁶ Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). MBA em Gestão de Recursos Humanos; Especialista em Ciências Jurídicas, em Segurança Pública e em Gestão de Segurança Pública; Graduado em Ciências Militares, em Direito e em Marketing.

¹⁷ Oficial da PMMG. Bacharel em Ciências Militares e em Direito. Especialista em Docência do Ensino Superior. Especialista em Direito Penal e Processo Penal Comum e Militar. Especialista em Segurança Pública.

¹⁸ Oficial da PMMG. Mestre em Segurança Pública e Cidadania; Especialista em Segurança Pública; Especialista em Direito Penal e Processo Penal Militar; Graduado em Direito e em Ciências Militares.

¹⁹ Oficial da PMMG. Especialista em Segurança Pública e em Direito Penal e Processo Penal. Graduado em Ciências Militares e em Direito.

²⁰ Oficial da PMMG. Mestre em Segurança Pública e Cidadania. Especialista em Segurança Pública. Especialista em Inteligência e Cenários prospectivos de criminalidade. Graduado em Direito. Graduado em Ciências Militares.

²¹ Oficial da PMMG. Especialista em Segurança Pública e em Gestão Ambiental. Graduado em Ciências Militares e em Direito.

²² Oficial da PMMG. Bacharel em Ciências Militares pela Academia de Polícia Militar. Bacharel em Direito. Especialista em Ciências Jurídicas, área de conhecimento: Ciências Sociais.

²³ Oficial da PMMG. Bacharel em Ciências Militares pela Academia de Polícia Militar.

Complexidade seria fundamental. Para tanto, estabeleceu-se como metodologia basilar o “pensamento complexo”, com enfoque quantitativo e qualitativo e método misto ou multimodal. Em seguida, mergulhou-se num emaranhado de dados na perspectiva quantitativa, baseada nas informações estatísticas produzidas sobre os dados dos homicídios, que ajudaram a formar um contorno denso do fenômeno no Estado de Minas Gerais. O viés qualitativo foi obtido pela realização de entrevista estruturada através da aplicação de questionários aos Comandantes de Região e Unidades de Execução Operacional, Chefes de Seções de Inteligência e Planejamento do Estado-Maior das Regiões da Polícia Militar de Minas Gerais, visando obter desses atores suas percepções acerca do tema. Em face ao diagnóstico, a pesquisa buscou propor estratégias claras e contemporâneas para orientar o policiamento ostensivo no enfrentamento ao fenômeno. Por fim, os objetivos inicialmente propostos para o presente trabalho também foram, todos eles, alcançados.

Palavras-chave: Criminologia; políticas públicas; homicídios; estratégias; protocolos operacionais.

ABSTRACT

This research aimed to understand how the multidimensionalities and complexities of the homicide phenomenon were woven in the State of Minas Gerais and to identify proposals for intervention. As a guiding principle, the Theory of Complexity, by the French philosopher Edgar Morin, was used, as it enables a multifaceted and interdisciplinary understanding in the transversalization about the elucidation, etiology, risk factors and factors associated with homicides. It was understood that, in order to research a phenomenon as complex and multifactorial as homicide, looking through the prism of Complexity would be fundamental. To this end, “complex thinking” was established as a basic methodology, with a quantitative and qualitative approach and a mixed or multimodal method. Then, a tangle of data was immersed in the quantitative perspective, based on the statistical information produced on the data of homicides, which helped to form a dense contour of the phenomenon in the State of Minas Gerais. The qualitative bias was obtained by carrying out a structured interview through the application of questionnaires to the Commanders of Region and Operational Execution Units, Heads of Intelligence and Planning Sections of the General Staff of the Regions of the Military Police of Minas Gerais, aiming to obtain from these actors their perceptions about the theme. In this sense, the research sought to propose strategies and establish clear and contemporary protocols to guide ostensive policing in coping with the phenomenon. Finally, the objectives initially proposed for this work were also achieved.

Keywords: Criminology; public policy; homicides; strategies; operational protocols.

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo viciado em segurança e apaixonado por ordem pública, a polícia tem o desafio de preservar os espaços públicos heterogêneos, garantir o convívio harmônico das diferenças e

absorver a dinâmica volátil e porosa de uma sociedade em constante transformação. O respeito à diversidade torna as pessoas mais propensas a aprender a arte de conviver e negociar, o que tende a resultar na redução de conflitos. Somente instituições fluidas são capazes de se adaptar de forma efetiva neste mundo líquido (Bauman, 2004, 2013).

Em meio a esse vigoroso fluxo social, a Polícia Militar, enquanto polícia ostensiva de prevenção criminal e preservação da ordem pública, deve adotar modelos e práticas que tenham por escopo a redução do medo e da desconfiança, de modo a favorecer círculos virtuosos e mitigar dinâmicas desfavoráveis que se retroalimentam.

A violência urbana impacta diretamente no medo social e, por isso, afeta as relações e os hábitos da coletividade (Baierl, 2004). O homicídio é uma violência interpessoal e letal, cujos contornos são delimitados pelo contexto social, histórico, econômico e emoldurados por atributos individuais (Peres, 2007). De acordo com Nucci (2016), essa infração viola o maior bem tutelado pelo legislador, que é o direito à vida, sem a qual é impossível o desenvolvimento humano.

Nesse contexto, a Polícia Militar deve adotar estratégias de mediação e solução de problemas capazes de mitigar fatores de risco e potencializar os de proteção (Peres, 2007). De acordo com Soares (2019), para que essas ações possam ser efetivas é fundamental a substituição da ortodoxa conduta reativa pela atitude preditiva, modernização dos métodos de gestão, gerenciamento compartilhado de territórios, mobilização de iniciativas multisetoriais, racionalização do sistema operacional, treinamento e policiamento de proximidade.

Diante desse contexto, coloca-se a seguinte questão que fundamenta a pesquisa: como se teceram as multidimensionalidades e complexidades do fenômeno homicídios no Estado de Minas Gerais e quais seriam as propostas metodológicas para a intervenção?

O estudo tem como objetivo compreender o fenômeno de homicídios no Estado de Minas Gerais e identificar propostas para intervenção. Para tanto, buscou-se interpretar a dinâmica sócio-histórico-cultural dos homicídios, sob o prisma criminológico, destacando-se sua etiologia, os fatores de risco

e fatores associados e os processos de elucidação dos crimes. Ademais, a pesquisa ainda se prestou a propor estratégias para controle e intervenção no fenômeno.

Devido à complexidade do objeto de estudo optou-se por um percurso metodológico baseado no “pensamento complexo”, conforme proposta de Edgar Morin, após compreender que o pensamento simplificador é incapaz de expressar “as ideias de unidade e diversidade presentes no todo” (Machado Junior, 2023; Petraglia, 2011, p. 51).

Ainda com o objetivo de compreender o homicídio e buscar formas efetivas de controle do crime, foi elaborado questionário para os Comandantes de RPM, Comandantes de UEOp, Chefes de Seção de Planejamento Operacional e Inteligência das RPMs através da plataforma *Google forms*.

2 DINÂMICA SÓCIO-HISTÓRICO-CULTURAL DOS HOMICÍDIOS

2.1 Criminologia e controle de homicídios

A criminologia estuda e avalia modelos de reação ao delito e preferência de controle da criminalidade em detrimento do combate criminal, com o fim de reduzir ao máximo o subjetivismo e a intuição por análise com rigor metodológico e orientação prevencionista (Calhau, 2013).

A Criminologia moderna exige pluralismo, diversidade, várias formas distintas de compreensão e intervenção. As teorias unitárias tradicionais fracassaram na hora de explicar o delito. O que se propõe é tomar de cada teoria aquelas partes que resultem mais promissoras e tratar de formar uma nova teoria com todas elas, ou seja, enfoque integrado, pois a pretensão de construir teorias explicativas do delito e dos delinquentes é pouco realista (Maílo e Prado, 2013).

Verifica-se que o indivíduo se encontra imerso em uma complexa rede de discursos e influências e a decisão de cometer ou não um delito se encontra mais indeterminada nessa modernidade líquida. Falar em causalidade em tempos modernos é pouco real. Nesse sentido, Saporì e Soares (2015, p.

20) esclarecem que o crime é multifacetado, combinando fatores diversos que envolvem outras dimensões estruturais e institucionais da realidade social que não sustentam tal raciocínio linear.

Nesse cenário, entende-se que o homicídio é um fenômeno multicausal, plurifatorial, multidisciplinar, que é afetado por diversos fatores concorrentes. Um fenômeno tão complexo que não pode ser reduzido a uma teoria. Por isso, a Teoria da Complexidade do filósofo francês Edgar Morin apresenta-se como opção viável, pois compreende a multidimensionalidade das coisas, de um conhecimento que procure em toda parte as ligações, relações e associações.

Dessa forma, propõe a interdisciplinaridade entre as teorias criminais e o estabelecimento de correlações fatoriais e causais, tais como cultura, estrutura socioeconômica, polícia, justiça, prisão, comunidade do local onde reside o indivíduo, relações pessoais do cotidiano, amigos, família, personalidade e experiência de vida (Machado Junior, 2022).

2.2 Etiologia

Os homicídios respondem a etiologias diferentes, que condicionam as políticas preventivas a serem implementadas. Um dado que confirma a complexidade do fenômeno é a inexistência de uma classificação consensual sobre os tipos de homicídios existentes (Cruz e Batitucci, 2007).

De igual maneira, a ONU compreende que existem várias forças motrizes capazes de influenciar nas causas dos homicídios, que, inclusive, são frequentemente sobrepostas e multifacetadas (ONU, 2019).

No Brasil, até o momento, não houve a definição de critério uniforme para a categorização das causas de homicídio. Por esse motivo, cada unidade da federação adota critérios próprios, definindo grandes categorias nas quais classifica as diversas causas dos crimes de homicídio. Além da inexistência de critério uniforme, outro problema é que grande parte das polícias deixa de preencher os formulários de classificação, do que resulta um número considerável de homicídios cuja causa não foi informada,

além daqueles em que é ignorada, e do uso da categoria “outros” ou “outras causas” para classificação de casos (CNMP, 2016).

2.3 Fatores de risco

O consumo prejudicial de álcool afeta diretamente as funções físicas e cognitivas, levando à redução do autocontrole, o que pode tornar alguns consumidores mais propensos a recorrer à violência quando em situação de confronto (OMS, 2014).

Os resultados da avaliação de impacto indicam que a redução do acesso ao álcool contribuiu para uma redução de 20,4% de homicídios nos municípios que adotaram a Lei Seca no Brasil. Uma avaliação de impacto da experiência feita pela cidade de Bogotá constatou que, em 1995, foi estabelecido um horário máximo para a venda de bebida alcoólica na cidade, 1h da madrugada, e que essa medida teria conseguido reduzir o equivalente a 350 homicídios por ano, além da grande redução no número de mortes no trânsito, que começou a cair exatamente após a entrada em vigor da medida, diminuindo de 1.352 mortes, em 1995, para 745, em 2001, ou seja, uma redução de 50% (Kopittke, 2019).

Outro fator de risco associado aos homicídios são os problemas de saúde mental, razão pela qual cuidados direcionados ao trauma, terapias cognitivo-comportamentais ou outras intervenções psicológicas de baixa intensidade, além de outros serviços nessa área, podem minimizar as graves consequências dos abusos para a saúde mental. Apesar da forte evidência associando experiências de violência a problemas de saúde mental, apenas 49% dos países relataram dispor desse tipo de serviço para atender às necessidades das vítimas (OMS, 2014).

A ONU (2014) aponta que os fatores de risco também estão associados a determinantes sociais, como 1) governança fraca; 2) estado de direito fraco; 3) normas culturais, sociais e de gênero; 4) desemprego; 5) desigualdade de renda e de gênero; 6) rápidas mudanças sociais; e 7) oportunidades limitadas de educação. Ademais, a facilidade de acesso a armas também está fortemente associada

a múltiplos tipos de violência. Juntos, esses fatores criam um ambiente social propício para a violência e, na ausência de esforços para enfrentá-los, torna-se difícil alcançar os ganhos sustentáveis da prevenção. Portanto, qualquer estratégia abrangente de prevenção da violência deve identificar meios para atenuar esses riscos, ou fornecer proteção contra eles (OMS, 2014).

2.4 Fatores associados

Segundo Soares (2008), no Brasil, as pesquisas indicam que não há correlação significativa e direta entre a renda média, desenvolvimento econômico, taxa de mortalidade infantil e as taxas de homicídio. No mesmo giro, “não existe relação de taxa de desigualdade e homicídios no Brasil. Entre 1960 e 2000, a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini ficou relativamente estável enquanto as taxas de homicídio aumentaram” (Soares, 2008, p. 63).

Porém, conforme Soares (2008), quando se trata de áreas metropolitanas, vários autores demonstraram, mediante estudos espaciais de áreas metropolitanas, que as taxas de homicídio acompanham os indicadores de pobreza e exclusão.

Lado outro, outros fatores que têm demonstrado poderosa influência são a religião, como instrumento de controle social, a urbanização e a densidade demográfica (SOARES, 2008). No mesmo sentido, segundo Cruz e Batitucci (2007), não é a pobreza, nem a educação, nem a desigualdade, mas sim a urbanização que mostra uma relação mais intensa com as taxas de homicídio.

Outro aspecto associado é a sazonalidade dos homicídios. Quando analisados os dias da semana, verificou-se haver maior concentração de sua ocorrência nos finais de semana. No ano de 2004, no Brasil, a média diária de homicídios foi de 111,6. Já a média de final de semana foi de 184,73 (Junior, 2009).

O impacto da taxa de policiais civis e militares é estatisticamente insignificante sobre os homicídios. Os resultados demonstram que é a estratégia de policiamento adotada que faz o número de policiais ter influência ou não sobre o número de homicídios (Kopittke, 2019).

Por fim, trata-se também como fator relevante a performance do Poder Judiciário sobre os homicídios. O resultado do estudo de Abras, Araújo Jr., Shikida (2014) indicou que a taxa de sentenciamento provoca uma redução estatisticamente significativa dos crimes violentos contra a pessoa (Kopittke, 2019).

2.5 Elucidação

Na América Latina, somente os casos com prisão em flagrante têm chance de sobreviver a todas as etapas do fluxo de procedimento e serem encerrados com condenação (Lima e Ribeiro, 2020).

Quanto aos atributos do incidente, verifica-se que os casos com menções ao tráfico de drogas como causa da morte, que aconteceram de madrugada e com uso de arma de fogo, são os que têm menores chances de elucidação. Essas são as violências para as quais a polícia não consegue apontar um suspeito que possa ser denunciado, o que contribui para que elas sejam represadas na fase policial. Num país em que a maioria dos homicídios tem exatamente essas características, é possível entender por que as taxas de elucidação dificilmente superam a marca dos 20% (Lima e Ribeiro, 2020).

Nesse sentido, para o desempenho da justiça criminal, vários indicadores podem demonstrar ou não a eficiência. O caminho para o resultado perpassa pelo processamento de casos, para tanto, faz-se necessário: identificar, prender, processar e condenar os responsáveis. Os indicadores de atuação, em cada etapa do processo – apuração, prisão, acusação e condenação –, têm uma taxa associada que permite medir o desempenho de cada setor.

2.6 Programas e políticas públicas

As políticas de Segurança Pública incluem atuações policiais e políticas sociais direcionadas para a manutenção da ordem pública. Por sua vez, os programas governamentais são os meios disponíveis pelo Estado para subsidiar políticas públicas (Machado Junior, 2022).

Sob esse prisma, algumas intervenções possuem evidências de redução dos crimes violentos no Brasil, notadamente as intervenções para a redução de homicídios: 1) restrição do horário de venda de bebidas alcoólicas; 2) regulação de armas de fogo; 3) gestão por resultados; 4) Programa “Fica Vivo!”; 5) Lei Maria da Penha em relação a feminicídios; 6) performance do poder judiciário; 7) implantação de policiamento de proximidade em comunidades conflagradas, que restringem aqueles homicídios provocados por policiais; 8) programas de prevenção às drogas e violência; 9) gestão do policiamento; 10) investimento nas delegacias de homicídios (Kopittke, 2019).

Desta forma, importante se faz comparar e contextualizar as iniciativas nacionais e internacionais, bem como em relação às iniciativas congêneres, que têm obtido êxito em reduzir os homicídios e gerar sensação de segurança à população (Machado Junior, 2022).

No início da década de 1990, a capital da Colômbia, Bogotá, em virtude do forte domínio dos cartéis no país, conhecidos como Cartel de Cáli e Medellín, chegou à taxa de homicídios de 80 mortes por 100 mil habitantes em 1993. Com a queda dos cartéis, mediante apoio dos EUA, o governo municipal desenvolveu inúmeras políticas públicas, reduzindo a taxa de homicídios para 23 em 2003 e 17 em 2015 (Machado Junior, 2022; Nóbrega Junior, 2019; Saporì e Soares, 2015).

Na cidade de Nova York, após a marca de 2.245 homicídios em 1990, foi implementado o Programa Tolerância Zero. Após adotar as novas políticas públicas, os homicídios chegaram a 606 em 1998, uma redução de 72% das mortes intencionais. Além dos homicídios, os crimes no metrô reduziram em 80% e os crimes violentos em geral reduziram 51% (Machado Junior, 2022; Saporì e Soares, 2015).

Já no Brasil, a cidade do Rio de Janeiro há 40 anos vem sofrendo com o crime, em especial o tráfico de drogas. Inspirado no êxito colombiano da cidade de Medellín, o governo fluminense criou o projeto UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora). Implementado em 2010, todos os índices de criminalidade violenta regrediram após a instalação do programa.

O projeto se deu com a retomada de territórios dominados pelo tráfico e a posterior instalação permanente de unidades policiais (UPPs) atuando na filosofia de polícia comunitária. Já no primeiro semestre de 2010, comparando-se com 2009, foram contabilizados 642 homicídios a menos. Após dois anos de projeto, os homicídios regrediram da casa das 6 mil mortes em 2010 para 4 mil em 2012, mas as mudanças de administração e os casos seguidos de corrupção fizeram o projeto perder sua força (Machado Junior, 2022; Saporì e Soares, 2015; Valente, 2016).

No Estado de São Paulo, para conter o aumento dos homicídios nos últimos seis anos da década de 1990, o governo do Estado desenvolveu inúmeras ações que perduraram por nove anos. Como resultado, enquanto todo o país aumentou o número de homicídios, ano após ano, na primeira década de 2000, o estado de São Paulo reduziu em 65% o número de homicídios (Machado Junior, 2022; Saporì e Soares, 2015).

No nordeste brasileiro, a política pública conhecida como Pacto pela Vida (PPV) foi implementada no estado de Pernambuco no ano de 2007. Verificou-se que, de 2008 a 2012, a redução do número de homicídios foi de 25,16%, uma diminuição real de mais de mil crimes. No mesmo período, os demais estados do Nordeste tiveram expressivo aumento do número de homicídios (Machado Junior, 2022; Nóbrega Junior, 2019; Saporì e Soares, 2015).

A cidade de Diadema, município do estado de São Paulo com 429 mil habitantes conforme IBGE (2022), apresentou redução expressiva no número de homicídios no período entre 2002 e 2006, passando de 325 para 121 casos no período, de uma taxa de homicídios de 79,1 mortes por 100 mil habitantes para 26,3. Ressalta-se que o município já ocupou o posto de terceiro lugar entre os mais violentos do Brasil. Fato pouco comum no país, a prefeitura implementou políticas públicas com o foco na prevenção criminal, dentre eles, destaca-se: 1) estabelecimento de horário (23 horas) para o

fechamento de bares, botecos e afins com a criação da Lei Ordinária nº 2107/2002 (Machado Junior, 2022; Rezende; Rodrigues; Almeida, 2009; Sapori e Soares, 2015).

Por fim, o Aglomerado da Serra em Belo Horizonte, maior aglomerado urbano do Estado de Minas Gerais, apresenta expressiva redução de homicídios nos últimos anos, saindo da casa dos 40 homicídios no final da década de 1990 para um homicídio em 2022 (Machado Junior, 2022).

Com a breve exposição dos cases, tanto no Brasil como em outros países, verifica-se que é possível reverter quadros graves na Segurança Pública. Diante da multidimensionalidade do homicídio, faz-se necessário realizar intervenções multidisciplinares, com ações imediatas, a médio e longo prazo, implementadas por diversos atores e que, de alguma forma, sejam sustentáveis (Machado Junior, 2022).

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para melhor compreender os homicídios e analisar as possíveis estratégias de controle e combate ao crime, a pesquisa elaborou questionários aos principais envolvidos na assessoria direta e na tomada de decisões no que diz respeito às ações e estratégias a serem empregadas na contenção dos homicídios.

Foram coletadas 110 respostas para o questionário, tendo como respondentes 9 Comandantes de Regiões da Polícia Militar, 74 Comandantes de Unidade de Execução Operacional, 15 Chefes de Agências Regionais de Inteligência (P2) e 12 Chefes de Seção de Planejamento Operacional (P3).

Ficou demonstrado pelas respostas do questionário que não existe padronização nas ferramentas de prevenção e repressão ao crime de homicídio. As principais ferramentas elencadas pelos respondentes foram: Sistema de Gestão Operacional (SiGop); Base Integrada de Segurança Pública (BISP); planilhas do *software* Excel; Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU); *Business Intelligence* (BI) com informações de inteligência e análises criminais.

Na universalidade das ferramentas de prevenção e repressão ao crime de homicídio levantadas pelo questionário, sobrepujam-se cinco. A primeira delas trata-se de um aplicativo utilizado em âmbito regional denominado “Gestão do Conhecimento”, que tem por objetivo nivelar as informações estratégicas e operacionais, possuindo em uma de suas abas o tópico “policial/homicídios”.

A segunda delas relaciona-se ao “Sistema 48 horas Gold” que consiste em um documento on-line criado para todos os crimes de homicídio consumado ou tentado ocorridos na Região, visando manter atualizada todas as informações sobre o fato no decorrer das 48 (quarenta e oito) horas iniciais, subsidiando inclusive os trabalhos da polícia judiciária.

A ferramenta “Alerta de Homicídio” é a terceira delas, selecionando todas as ocorrências de ameaça, lesão corporal, disparo de arma de fogo, homicídio tentado e consumado e enviando ao respectivo Comandante de Fração para realizar uma visita pós-crime. Findada a visita, o Comandante de Fração avalia se a situação necessita de acompanhamento ou pode ser arquivada. Os casos de acompanhamento recebem no mínimo 05 (cinco) visitas no intervalo de 02 (dois) meses devidamente registradas no Sistema REDS, sendo necessário uma reavaliação do Comandante de Fração ao final do período e a proposição de medidas a serem adotadas.

A quarta ferramenta que se evidenciou foi a de “Controle de Motocicletas Abordadas”, sendo citada por seus elaboradores como relevante para o controle e a repressão do crime de homicídio levando-se em consideração que em 38% aproximadamente da totalidade desse tipo de delito há o envolvimento dessa categoria de veículo automotor.

A última ferramenta que se evidenciou foi o “Perfil de Homicídios” utilizado pela 12ª RPM, sediada em Ipatinga, a qual reúne informações quantitativas e qualitativas dos homicídios tentados e consumados nos municípios sob sua responsabilidade e permite, através de análise preditiva, implementar ações para prevenir outros delitos com as mesmas características.

Constatou-se, ainda, por análise das respostas, que há pouca divulgação e predomina o desconhecimento sobre o sistema de classificação preditiva de homicídios. Ademais, os

respondentes indicaram que alguns indicadores utilizados atualmente pela Instituição como forma de monitorar e gerir o desempenho operacional são contraproducentes, tais como Indicador de Operação Lei Seca e Policiamento Ostensivo Geral. Grande parte dos respondentes sugeriram a substituição de tais indicadores por outros, como por exemplo de resolutividade, Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica e fiscalização de egressos.

3.1 A necessidade de investimento nas ferramentas de análise prescritiva

No decurso desta pesquisa, constatou-se que os Comandos Regionais, os Comandos das UEOPs, e as Seções de Operações (P3) e Inteligência (P2) das Regiões da PMMG vêm se preocupando em investir no desenvolvimento de relatórios criados por meio do *software Power BI* para prevenir e reprimir o crime de homicídio.

A evolução dos relatórios BI referentes ao homicídio é uma realidade dentro da Instituição. Grande parte dos relatórios BI desenvolvidos pela PMMG para prevenir e reprimir o crime de homicídio estão focados no desejo de criar modelos preditivos na sua forma mais simples, que é a previsão. Para tanto, são utilizados modelos de probabilidade com base em variáveis (incluindo dados históricos) relacionadas a possíveis eventos futuros. Esses relatórios firmam-se nas estatísticas em que os usuários tentam modelar elementos de dados e prever futuros homicídios por meio da avaliação de estimativas de probabilidade.

Extraí-se da pesquisa feita a necessidade das ferramentas desenvolvidas pela PMMG enfatizarem a análise prescritiva, antecipando o que acontecerá, quando acontecerá e implicando por que isso acontecerá. Esse tipo de análise leva a uma predição, que corresponde a um passo para definição de ações e estratégias, em vez de apenas prever os resultados das ações que ocorreram.

O quadro a seguir resume a relação entre o BI Tradicional, o BI Preditivo e o BI Prescritivo para prevenção e repressão ao crime de homicídio:

Quadro 1 - Comparação entre o BI Tradicional, o BI Preditivo e o BI Prescritivo para prevenção e repressão ao crime de homicídio

BI Tradicional	BI Preditivo	BI Prescritivo
Retrospectiva	Percepção	Predição
Por que o homicídio aconteceu?	Probabilidade de um novo homicídio?	O que devemos fazer para evitar um novo homicídio?

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Barbosa e Lyra (2019).

O melhoramento das ferramentas para prevenir e reprimir o crime de homicídio voltado para uma análise prescritiva do fenômeno carece de volumosos investimentos em inteligência artificial (IA).

Os organizadores da obra “Inteligência Artificial: avanços e tendências” conceituam IA como: computadores digitais cujos programas representam e raciocinam sobre conhecimento e crenças, tomam decisões e aprendem, e interagem com seu ambiente, realizando todas essas atividades ou pelo menos algumas com nível alto de sofisticação (Cozman *et al.*, 2021).

Diante do significado de IA, percebe-se que as análises de dados pela PMMG necessitam integrar métodos de matemática, estatística, ciência da computação, processamento de sinais, modelagem de probabilidade, reconhecimento de padrões, aprendizado de máquina, modelagem de incertezas e visualização de dados para obter percepções e prever homicídios com base nos dados estatísticos da Instituição.

4 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

Pode-se dizer que o crime de homicídio envolve multidimensões, com a combinação de diversos fatores causais. Para tanto, há a necessidade de se combinar diversas ações para que tal fenômeno

possa ser controlado e mitigado. Percebe-se, portanto, o perigo de se abordar tal crime de forma reducionista e cartesiana, pois, em um fenômeno desta natureza, um raciocínio linear não se sustenta e não apresenta efetividade.

Nesse sentido, na busca de melhores resultados pela PMMG para a redução dos homicídios, são necessárias ações a serem desencadeadas nos três níveis da Instituição: Estratégico, Tático e Operacional. Diante disso, a presente pesquisa apresenta possíveis ações para os referidos níveis, com o intuito de aprimorar estratégias e buscar resultados mais sólidos diante da complexidade temática dos homicídios.

4.1 Nível Estratégico

4.1.1 Diligenciar junto ao Governo do Estado para que seja efetivada a gestão interinstitucional das metas pactuadas, ou seja, que todas as agências de segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Penal) e Ministério Público tenham igual responsabilidade no controle e prestação de contas dos indicadores e metas afetas aos homicídios e crimes violentos. Sugere-se a adoção de sistema de IGESP focal ou GIE para a intervenção em homicídios e crimes violentos, com reuniões periódicas entre os representantes citados de acordo com o nível de direção e/ou responsabilidade de circunscrição. Verifica-se que o percentual significativo da resolutividade dos homicídios tem se restringido às prisões em flagrante feitas pela Polícia Militar. Todavia, a quebra do ciclo da violência só é possível com a melhoria da elucidação e do sentenciamento dos autores, o que depende sobremaneira da melhoria da persecução penal (investigação efetiva e célere, solicitação e cumprimento de cautelares etc.).

4.1.2 Alinhar com o Presidente do Tribunal de Justiça e com o Procurador Geral de Justiça, por meio de uma Carta de Intenções, a formalização de apoio à estratégia de fiscalização de egressos do sistema prisional. Verifica-se que em muitas comarcas, apesar de haver a efetiva fiscalização e a comunicação de incidentes de descumprimento, não há qualquer ação por parte do Poder Judiciário

e/ou Ministério Público. Há um grande dispêndio de recursos da Polícia Militar para o cumprimento da estratégia, porém sem resultado efetivo, ou seja, a regressão do regime.

4.1.3 Intervir junto ao Governo do Estado para que a Secretaria de Estado de Saúde colabore nas intervenções, em especial nos casos apontados pela PMMG como de maior risco pela reincidência ou gravidade de registros, uma vez que estudos e pesquisas apontam que o consumo prejudicial de álcool e doenças mentais (surtos psicóticos) estão dentre os principais fatores de risco para a ocorrência de homicídios.

4.1.4 Fomentar junto ao Governo do Estado a criação de uma ferramenta, nos moldes utilizados pelo SEEU, para integrar, centralizar e uniformizar a gestão das informações de inteligência alusivas aos homicídios. Por meio desse sistema, tramitariam relatórios técnicos, mídias, dentre outros documentos, com o objetivo de fornecer elementos informativos para a Polícia Civil e Ministério Público para elucidação do crime e responsabilização dos infratores. Como todo sistema público, seria auditável e com acesso delimitado conforme função dos militares e servidores. Esse compartilhamento por sistema contribui para a gestão do conhecimento e gera engajamento dos responsáveis no tratamento e desfecho das informações.

4.1.5 Há consenso na literatura científica de que o conhecimento das causas determinantes do homicídio é essencial para formulação das políticas e estratégias eficientes. Existem no sistema REDS mais de 19 causas presumidas para os homicídios, dentre elas, existem várias opções genéricas e/ ou indefinidas (“outras motivações/ causas”, “ignorado”, “não informado”, etc.). Ainda, ressalta-se que as causas não têm similaridade com aquelas existentes nos controles do Sistema de Inteligência. Essa variação gera o “paradoxo da escolha”, ou seja, a abundância de opções, paradoxalmente, deixa os usuários sobrecarregados e confusos, o que acarreta na imprecisão no preenchimento do campo parametrizado. Por isso, sugere-se a restrição das causas presumidas para homicídios apenas para: drogas, conflito interpessoal, feminicídio, sofrimento mental, a definir, conflitos entre grupos criminosos e intervenções policiais.

4.1.6 Adotar como estratégia de prevenção de homicídio a gestão do Comandante do território junto ao Poder Público Municipal para estabelecer medidas de controle do consumo de álcool por meio da limitação do horário de funcionamento dos estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas.

4.1.7 Criar um sistema de informação unificado com dados qualitativos e quantitativos das mortes violentas intencionais. Verifica-se que, por conta dos problemas de atualização e detalhamento de informações do SiGop, muitas Unidades ou RPM optam por criar seus próprios controles por meio de diversas ferramentas (*Power BI*, planilhas de Excel, Trello, Google, dentre outros). Ademais, os dados da SEJUSP e das agências policiais são divergentes. Dados confiáveis sobre a natureza e a extensão da violência, sobre populações em risco e sobre causas e consequências da violência são essenciais para revelar a verdadeira extensão do problema.

4.1.8 Suprimir o indicador de OLS. O indicador de Operação Lei Seca não tem colaborado para a mitigação dos crimes constantes nos indicadores de resultado. Isso porque o reduzido número de militares no serviço de trânsito e o número de operações a serem realizadas gera a necessidade de emprego de serviços comunitários e preventivos, tais como RP e POP. Ademais, é alto o tempo para a solução de uma ocorrência com embriaguez visto que, na maioria delas, há necessidade de acionamento de reboque, atendimento médico, redação e recebimento da ocorrência etc. Ademais, a maior parte desses registros ocorrem em horários de alta incidência de homicídios (finais de semana à noite). Não obstante a importância da repressão aos infratores embriagados, a alocação desse indicador para o POG como indicador de esforço tem influenciado nas estratégias preventivas.

4.1.9 Criar indicadores afetos ao Serviço de Prevenção à Violência Doméstica e à fiscalização de egressos do sistema prisional com priorização para os indivíduos que tenham registros de envolvimento em homicídios (autores ou vítimas) e crimes violentos (como autores), em substituição aos indicadores de esforço de Operações de Lei Seca e Policiamento Ostensivo Geral.

4.1.10 Sugere-se que os gestores de territórios façam mapeamento das principais causas presumidas (drogas, conflitos interpessoais etc.) e locais (pontos de tráfico, bares etc.). Com base nas informações preditivas, planejem o emprego operacional e intensifiquem as intervenções,

especialmente na faixa horária das 19h à 01h, de sexta para sábado e de sábado para domingo, que foram os períodos de maior incidência de homicídios.

4.1.11 Criar um software para acompanhamento e supervisão das ações relacionadas ao controle de homicídios das unidades subordinadas. Tal Sistema deve oportunizar o lançamento de uma "linha do tempo" das ações pós-incidentais nos homicídios consumados. Sugere-se também o mesmo controle quanto aos homicídios tentados, pois, se não tratados, poderão incidir em homicídios consumados a curto, médio e longo prazo.

4.1.12 A efetividade da prisão-captura e condução coercitiva realizada pelos policiais militares materializa-se, em *ultima ratio*, na responsabilização dos infratores por meio de uma sentença definitiva. Em outras palavras, a resolutividade dos crimes de homicídio está atrelada à validação do serviço policial pelos demais atores da persecução penal. Em rápida pesquisa nas decisões de 1ª instância e na jurisprudência dos Tribunais Superiores, tem sido comum encontrar anulação de várias prisões e a desconstrução do trabalho de grandes operações em virtude da quebra da cadeia de custódia. Por isso, sugere-se aparelhar e treinar os policiais militares para que realizem corretamente todos os procedimentos para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, de forma que seja possível rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte, conforme previsto no Código de Processo Penal. Nesse sentido, é necessário, dentre outras ações, atualizar a plataforma REDS para disponibilizar campos parametrizados e formulários para os usuários. Também, é necessário fornecer recipientes e/ou sacolas com lacre em número suficiente para que os policiais militares possam cumprir com as normas alusivas à cadeia de custódia.

4.1.13 Atribuir aos gestores de territórios (Comandantes de Setores) o protagonismo e a responsabilidade pela adoção de ações pré e pós-incidentais de todos os homicídios de sua circunscrição, bem como a prestação de contas de cada evento. Propõe-se, também, que esses gestores façam prestação de contas dos casos, oportunidade em que deverão informar, entre outros, o andamento das diligências para identificação e prisão dos autores, gestão feita para a resposta

mediata (relatórios e mobilização de outros órgãos para agilizar a persecução penal), intervenções realizadas (operações, cartão-programa etc.), estratégias, e demais ações preventivas e punitivas.

4.2 Nível Tático

4.2.1 Criar um *software* para acompanhamento e supervisão das ações relacionadas ao controle de homicídios das unidades subordinadas. Tal sistema deve oportunizar o lançamento de uma "linha do tempo" das ações pós-incidentais nos homicídios e deve ser acessado até, no máximo, pelo Comandante de Setor.

4.2.2 Supervisionar as Unidades subordinadas convocadas para prestar contas na Gestão do Desempenho Operacional, realizando minuciosa auditoria nos relatórios A3, determinando ações específicas para fazer frente ao problema, com responsabilidade específica para os responsáveis e prazos adequados à solução do problema identificado.

4.2.3 Realizar periodicamente diagnósticos precisos sobre os crimes contra a vida na respectiva região de responsabilidade, com a finalidade de alocar recursos humanos e logísticos em apoio às Frações mais necessitadas, especialmente o emprego do 2º esforço de recobrimento (Cia Ind PE).

4.2.4 Estabelecer rotina de acompanhamento das estratégias e diretrizes expedidas após diagnóstico realizado pelas Agências Regionais de Inteligência, analisando a eficiência, eficácia e efetividade das ações frente ao problema enfrentado.

4.2.5 Implementar indicadores táticos para as estratégias definidas na UDI, fortalecendo o modelo de Gestão do Desempenho Operacional de acordo com a realidade local.

4.3 Nível de Execução

Neste nível, as ações necessárias para prevenção e repressão aos homicídios devem ser apresentadas por meio de Procedimento Operacional Padrão (POP), a ser dividido em três fases: pré-incidental, incidental e pós-Incidental. Cada POP deverá estabelecer tarefas bem definidas com os devidos responsáveis por cumpri-las.

A etapa pré-incidental consiste em um conjunto de ações preventivas preditivas adotadas antes da ocorrência do delito.

A fase incidental abrange as ações de repressão imediata, isto é, as ações desenvolvidas no momento do atendimento da ocorrência, com o objetivo de assistir as vítimas e responsabilizar os autores.

Por sua vez, a etapa pós-incidental compreende o inventário de atividades que visam mitigar a sensação de impunidade, melhorar a sensação de segurança no território onde o evento ocorreu, bem como evitar desdobramentos que possam evoluir para novos crimes contra a vida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou construir caminhos para refletir sobre a multidimensionalidade e complexidade do fenômeno homicídios no Estado de Minas Gerais, bem como possíveis propostas para intervenção.

Restou claro que o homicídio é um fenômeno multicausal, multifatorial e complexo, influenciado por diversos fatores concorrentes. Nesse caso, não é possível que um fenômeno tão complexo seja reduzido à explicação de uma só teoria. Portanto, utilizou-se como principal base argumentativa a teoria da Complexidade do filósofo francês Edgard Moran.

Tal teoria possibilita o olhar sobre o fenômeno criminal complexo como uma teia de acontecimentos, ações, interações, retroações e determinações, acasos e associações. Propõe-se, nesse caso, a interdisciplinaridade entre as teorias criminais, levando-se em consideração todos os contextos sociais, culturais, políticos e econômicos que circundam a realidade dos homicídios.

Foram apresentados *cases* de sucesso tanto no Brasil quanto em outros países que comprovaram a possibilidade de transformação de quadros complicados em relação aos homicídios para contextos estáveis, capazes de gerar sensação de segurança à população. Percebeu-se, pela análise de tais *cases*, a necessidade de intervenções multidisciplinares e sustentáveis, com ações imediatas, a médio e a longo prazo.

Ainda como forma de robustecer a pesquisa e subsidiar possíveis intervenções para prevenção e repressão aos homicídios em Minas Gerais, foram entrevistados 110 policiais militares responsáveis pela tomada de decisões e pela assessoria direta na elaboração e implementação de estratégias e ações para combate aos homicídios.

Ficou demonstrado pelas respostas analisadas que não há na Instituição um padrão quanto às ferramentas de prevenção e repressão aos crimes de homicídio. Percebeu-se, também, que parte das unidades se utilizam de softwares e relatórios focados no desejo de criar modelos preditivos na sua forma mais simples, em especial o software *Power BI*.

Nesse caso, verificou-se uma necessidade de a Instituição aprimorar recursos capazes de, além de predizer, também prescrever ações e estratégias a serem adotadas, ao invés de apenas prever os resultados das ações que ocorreram.

Nesse sentido, após todas as análises e definições alcançadas pela pesquisa, principalmente após a apresentação da complexidade do homicídio e da necessidade de intervenção multidisciplinar para o efetivo controle do delito, foram sugeridas ações a serem desencadeadas pelos níveis estratégico, tático e operacional da PMMG.

Para tanto, os autores não se limitaram a desvendar a teia complexa que envolve o fenômeno e prescreveram, à Polícia Militar de Minas Gerais, diversas ações para prevenir e reprimir os crimes de homicídio com propostas de procedimentos operacionais padrão, pré-incidental, incidental e pós-incidental, os quais estão disponíveis no trabalho: “Estudos das multidimensionalidades e complexidades do fenômeno homicídio no Estado de Minas Gerais: Propostas para Intervenção”, entregue à Academia de Polícia Militar de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario->. Acesso em: 10 mai. 2023.

BAIERL, Luzia Fátima. Medo Social. **Da violência visível ao invisível da violência**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

BARBOSA, Wellington Luiz; LYRA, Roberto Shayer. **Governança de dados**. Brasília: Apostila da Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido- sobre a fragilidade dos laços humanos**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt; DAVID Lyon. **Vigilância líquida**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2013.

CALHAU, Lélío Braga. **Resumo de criminologia**. 8. ed. Niterói: Editora Impetus, 2013.

COSTA, A. T. M. “A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal”. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, vol. 15, nº 1, p. 11-26, 2015.

COZMAN, Fábio G. *et al.* **Inteligência Artificial: avanços e tendências**. São Paulo: Editora Instituto de Estudos Avançados, 2021.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI Eduardo Cerqueira (Org.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

DIAS, Juliano Fábio Lemos, *et al.* **Estudo das multidimensionalidades e complexidades do fenômeno homicídios no Estado de Minas Gerais**: Propostas para a Intervenção. Minas Gerais, 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da População Brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2023.

JÚNIOR, Manoel Torralbo Gimenez. **Homicídio**: um estudo jurídico-criminológico. São Paulo: Edições APMP, 2009.

KOPITTKE, Alberto Liebling Winogron. **Segurança Pública baseada em evidências**: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

LIMA, Flora Moarsa; RIBEIRO Ludmila. Será que vai virar processo? Determinantes da elucidação dos homicídios dolosos em uma cidade brasileira. **Revista do CESOP**, v. 6, n. 1. Belo Horizonte, 2020.

MACHADO JUNIOR, Renato Quirino. **Olhares da Complexidade no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte**: notas autoetnográficas sobre Segurança Pública, homicídios e cidadania. 2022. Orientador: Francis Albert Cotta. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania) Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios, Universidade do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2022.

MAÍLO, Alfonso Serrano; PRADO, Luiz Régis. **Curso de Criminologia**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **Democracia, violência e segurança pública no Brasil**. Campina Grande: EDUEFCG, 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OMS. **GLOBAL STATUS REPORT ON VIOLENCE PREVENTION 2014**. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564793>. Acesso em: 5 mai. 2023.

ONU. **GLOBAL STUDY ON HOMICIDE 2019 Homicide trends, patterns and criminal justice response**. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Acesso em: 5 mai. 2023.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. Homicídios, risco e vulnerabilidade: para uma discussão da dinâmica da vitimização por homicídio. In: CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Org.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 125-139.

PETRÁGLIA, Izabel. **Edgar Morin: a educação e a complexidade do ser e do saber**. 13. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

REZENDE, Manuel Morgado; RODRIGUES, Marcelo Fabiano; ALMEIDA, Sonia Maria de. Fechamento de bares e violência: breves considerações. **Mudanças – psicologia da saúde**, 17 (2), Jul-Dez 2009, 113-115. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/MUD/article/view/2126/2088>. Acesso em: 03 jun. 2022.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica Editora, Editora PUC Minas, 2015.

SOARES. Gláucio Ary Dillon. **Não matará: Desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**. São Paulo: Editora Boitempo, 2019.

TERRA. **Entenda o que significa cada letra da sigla LGBTQIAPN+**. Redação, 2022. Disponível em: <https://www.terra.com.br/nos/entenda-o-que-significa-cada-letra-da-sigla-lgbtqiapn,24010cef6a83f9ac2a7152b41bd913c172cxrvu2.html> . Acesso em: 18 mai. 2023.

VALENTE, **Júlia**. **UPPs: Governo militarizado e a ideia de pacificação**. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

PAPEL DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Role of Public Security Intelligence in the development of public policies to contain crime

Hélio Hiroshi Hamada²⁴, Renato Pires Moreira²⁵

O coração das polícias modernas chama-se inteligência, investigação e informação.
Daniel Cerqueira - Pesquisador do Ipea e especialista em segurança pública.

RESUMO

Buscou-se compreender como ocorre o processo de mobilização de decisores estratégicos e formuladores de políticas públicas da área de Segurança Pública, para compreender como a Inteligência de Segurança Pública pode auxiliar na construção de agendas públicas que impactem o ambiente criminal. Metodologicamente, utilizou-se de revisão bibliográfica e análise de dados disponíveis em fontes abertas. Os resultados apontam para a efetiva contribuição da atividade de

²⁴ Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Doutor e Mestre em Educação pela UFMG; Especialista em Gestão Estratégica de Segurança Pública pela Fundação João Pinheiro; Especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública pela UFMG; diplomado no Curso Superior de Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra. Pesquisador no Núcleo de Pesquisas em Ciências Policiais e Segurança Pública atuando na linha de pesquisa Gestão Estratégica, Inteligência de Segurança Pública e Tecnologias Inovadoras. Membro da Academia de Letras João Guimarães Rosa da Polícia Militar de Minas Gerais.

²⁵ Sargento da PMMG. Mestre em Gestão e Organização do Conhecimento pela UFMG; Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública. Pesquisador e professor do Instituto CTEM+. Assistente de pesquisa voluntário da Linha de Pesquisa "Cenários Prospectivos para Defesa e Segurança - Metodologias, Tendências e Práticas", que compõe o grupo Design de Jogos, Processo Decisório e Cenários Prospectivos do Laboratório de Simulações e Cenários, Escola de Guerra Naval. Pesquisador no Núcleo de Pesquisas em Ciências Policiais e Segurança Pública atuando na linha de pesquisa Gestão Estratégica, Inteligência de Segurança Pública e Tecnologias Inovadoras. Membro da Academia de Letras João Guimarães Rosa da PMMG.

Inteligência de Segurança Pública na formulação de políticas públicas na área de segurança pública visando a redução da criminalidade. Conclui-se que a construção de políticas públicas depende de acesso aos tomadores de decisão de forma adequada, participando com o fornecimento de informações qualificadas em forma de relatórios retratando, principalmente, padrões e tendências criminais.

Palavras-chave: políticas públicas; Inteligência de Segurança Pública; Tomada de Decisão.

ABSTRACT

We sought to understand how the process of mobilizing strategic decision-makers and public policy makers in the area of Public Security occurs, in order to understand how Public Security Intelligence can help build public agendas that impact the criminal environment. Methodologically, a bibliographic review and analysis of data available in open sources were used. The results point to the effective contribution of the Public Security Intelligence activity in the formulation of public policies in the area of public security aimed at reducing crime. It is concluded that the construction of public policies depends on access to decision makers in an adequate way, participating with the provision of qualified information in the form of reports portraying, mainly, criminal patterns and trends.

Keywords: public policies; Public Security Intelligence; decision making.

1 INTRODUÇÃO

A elaboração de políticas públicas na área de segurança pública no Brasil traz consigo situações complexas e coloca em pauta o papel do Estado e das instituições na condução de estratégias para controle da criminalidade. O ambiente criminal, por sua vez, possui características que desafiam os responsáveis pela preservação da ordem pública a implementarem ações e programas que sejam inovadores e tragam resultados efetivos na redução da criminalidade.

Insere-se, nesse sentido, a utilização da inteligência de segurança pública como forma de auxiliar os tomadores de decisão a identificarem problemas e, a partir dessas análises, construírem formas eficazes de ação por parte das forças policiais. Assim, no presente artigo, pretende-se encontrar respostas para as seguintes indagações: Como devem ser mobilizados os decisores estratégicos e formuladores de políticas públicas da área de segurança pública? Como a inteligência de segurança

pública pode auxiliar na construção de agendas públicas que impactem no ambiente criminal? Quais são os caminhos necessários e como a inteligência deve se estruturar para que isso ocorra?

Como contextualização, é apresentado, primeiramente, um panorama da criminalidade no Brasil, de modo a demonstrar os principais problemas e fatores que impulsionam a violência, principalmente nos grandes centros urbanos. Em seguida, apresenta-se a constituição e a dinâmica atual da inteligência em funcionamento como sistema, o que proporciona a compreensão de uma estrutura que se forma em rede e que pode ser utilizada pelas instituições de segurança pública. Por fim, discute-se como a integração de fatores pode influenciar na participação da inteligência de segurança pública na formulação de políticas públicas voltadas para a segurança pública e de que forma essa prática pode ser implementada junto às forças policiais.

2 O CONTEXTO CRIMINAL DO BRASIL

De acordo com o Atlas da Violência 2018²⁶, produzido pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), o qual traz uma análise dos indicadores de criminalidade, verifica-se que a questão criminal, em que pese haver tido muitos avanços nas políticas públicas nos últimos anos, ainda continua em situação crítica no Brasil, apresentando-se como um dos países mais violentos do mundo (IPEA; FBSP, 2021).

O problema das mortes violentas continua sendo o mais grave no Brasil, suas consequências se alastram muito além das próprias vítimas do delito. Milhões de pessoas são afetadas por esse fenômeno diretamente, por terem familiares ou amigos envolvidos, ou indiretamente, por tomarem conhecimento de registros, principalmente pela mídia, atingindo outra grande parte da população (Szabó; Risso, 2018).

²⁶ Disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>.

Segundo o relatório, em 2016, o país superou o patamar de 30 mortes por 100 mil habitantes, havendo, em números absolutos, 62.517 homicídios²⁷. No ano seguinte, tal indicador ultrapassou essa marca, aumentando para 65.602 homicídios. Tais indicadores revelam o tamanho do desafio que os gestores governamentais têm pela frente ao construir suas agendas públicas na área de segurança pública. Nesse sentido, o relatório revela a necessidade de ações intersetoriais e integradas que incluam aquelas que ultrapassam as esferas dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Devem reforçar esse grupo a academia, as igrejas, o setor privado e a sociedade civil organizada (IPEA; FBSP, 2021).

Entretanto, nos anos de 2018 e 2019, ocorreu uma queda de 22,1% nos registros oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), sendo que, no ano de 2019, especificamente, ocorreram 45.503 homicídios no Brasil, correspondendo a uma taxa de 21,7 mortes por 100 mil habitantes (IPEA; FBSP, 2021).

Em sua análise setorizada, o relatório revela que há uma concentração das taxas de homicídios no Brasil nos estados das regiões Norte e Nordeste. A causa principal das mortes está ligada à violência, principalmente entre adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos. Somente em 2019, 51,3% dos homicídios ocorridos no Brasil tinham pessoas dessa faixa etária como vítimas. Considerando a série histórica de 2009 a 2019, foram 333.330 mortes de jovens, atingindo em cheio a juventude brasileira (IPEA; FBSP, 2021).

Ao contrário do que muitos pensam, estudos indicam que as armas utilizadas por infratores e que impactam na violência não são de alto poder como fuzis e nem são contrabandeadas pelas fronteiras do país. O Instituto Sou da Paz, que analisou a apreensão de armas de fogo na cidade de São Paulo nos anos de 2011 e 2012, revelou que 93% são de armas curtas, como revólveres e pistolas e que três de cada quatro armas apreendidas com criminosos são de fabricação brasileira. Nesse contexto, a empresa nacional Taurus foi identificada em 61% das armas apreendidas, demonstrando que não

²⁷ Dados extraídos do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS).

é necessário sair do país para ter acesso a uma arma para o cometimento de um crime (Szabó; Risso, 2018).

De fato, além da grande oferta de armas de fogo no mercado ilícito, outros fatores impulsionam o crescimento da violência letal no país, como a deficiência no arranjo institucional do sistema de justiça criminal, atuação de organizações criminosas e desigualdades econômicas e sociais.

Para Cerqueira e Lobão (2004), os estudos acerca das causas da criminalidade possuem duas direções, sendo uma que segue as motivações individuais e de processos que levam uma pessoa a cometer o crime e outra que trata da relação das taxas de crime com as variações culturais e organizações sociais. As várias teorias estudadas evidenciam a complexidade do fenômeno e a dificuldade em se definir com exatidão quais são as variáveis que são determinantes para o cometimento do crime. Segundo os autores, parte das dificuldades em se realizar as pesquisas empíricas se dá na fragilidade das informações, seja por indisponibilidade ou não-confiabilidade dos dados, além dos desafios metodológicos para resolução dos problemas e para aferir hipóteses adequadamente.

Um ponto bastante impactante na violência e na criminalidade do Brasil faz referência à atuação do crime organizado. Diferente da criminalidade comum, o crime organizado tem a característica da associação de infratores com um objetivo de cometimento de atividades ilícitas, de forma orquestrada e, não raras vezes, com a conivência de agentes públicos, que foram cooptados quase sempre mediante vantagem financeira. Tais organizações criminosas podem travestir-se de empresas legalizadas, mas que servem somente para encobrir suas atividades ou para praticar a chamada lavagem de dinheiro.

Mendroni (2016) destaca que, embora seja difícil encontrar uma definição legal que abranja todas as atividades criminosas praticadas por uma organização criminosa com diversos *modus operandi*, em um país com dimensão continental e grande diversidade econômica e cultural como é o caso do Brasil, houve um grande avanço com a Lei nº 12.850/13. Nesse sentido, no sistema jurídico brasileiro, uma organização criminosa é definida da seguinte forma:

Art. 1º [...]

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional (Brasil, 2013).

No estudo das organizações criminosas, observou-se que as práticas criminosas se dividem em três níveis. O principal é o que proporciona o lucro em grande escala e que justifica o investimento para a sua execução, como é o caso do tráfico de drogas e de armas, contrabando e descaminho, exploração de jogos de azar e prostituição, fraudes financeiras, crimes cibernéticos, falsificação de mercadorias e de dinheiro, receptação em larga escala. O nível secundário compõe-se de crimes que têm relação com a atividade principal da organização criminosa, com o objetivo de dar suporte às ações, como corrupção e concussão, ameaças e intimidações, tráfico de influência e homicídios. O último nível é constituído basicamente pela lavagem de dinheiro, em que são utilizadas várias táticas para a sua prática, como compra de bens, investimentos na bolsa de valores, aquisição de antiguidades e obras de arte, uso de empresas *Off-Shores* e constituição de empresas de fachada (Mendroni, 2016).

Dada a sua forma de atuação e complexidade das ações, as organizações criminosas devem ter tratamento especializado pelo Estado, cujas formas de combate devem passar por planos eficientes que envolvam tanto a prevenção, por meio de medidas administrativas ou legislativas que dificultem o cometimento de ilícitos nos três níveis de atuação, quanto a repressão, com o uso de forças-tarefas que incluam além das forças policiais, o Ministério Público, a Receita Federal e as Secretarias de Fazenda dos estados. Em ambos os casos, é imprescindível haver um forte aparato de inteligência para fazer frente às necessidades informacionais dos setores governamentais e dos tomadores de decisão das instituições envolvidas.

3 ESTRUTURAÇÃO DA INTELIGÊNCIA COMO SISTEMA

Para avançar na discussão do tema proposto no presente artigo, faz-se necessária a compreensão da trajetória da inteligência como sistema no Brasil. Dessa forma, será possível entender a dinâmica de como a atividade se encontra dentro das instituições e a sua forma de atuação na fase contemporânea.

Em países com alto grau de institucionalização democrática, a função dos seus órgãos de inteligência diz respeito à capacidade de análise de assuntos estratégicos em atendimento a políticas específicas. Por sua vez, os sistemas de inteligência são compostos por um conjunto de órgãos que atendam a essa função visando subsidiar a tomada de decisões governamentais (Brandão, 2013).

No Brasil, a inteligência começou a desenvolver-se, formalmente, no período republicano, especificamente no ano de 1927, quando foi instituído o Conselho de Defesa Nacional no governo Washington Luís. Tal conselho tinha por objetivo dar suporte às ações estratégicas do poder executivo.

Em uma nova fase, foi criado o Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI), em 1946, no governo Eurico Gaspar Dutra, estando mais estruturado e tratando de forma aprofundada o cenário internacional.

Em 1964, no governo Castelo Branco, o SFICI foi substituído pelo Serviço Nacional de Informações (SNI), ampliando a cobertura nacional da atividade de inteligência, sendo ligado diretamente ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional. Junto com o SNI, foi criado o Sistema Nacional de Informações (SISNI), que integrava órgãos setoriais de informações dos ministérios civis e militares, além de canais técnicos de ligação com órgãos de informações dos estados e do Distrito Federal.

Com o processo de redemocratização do país, houve um processo de reavaliação e de adequação da atividade de inteligência. Dentro de um novo contexto, em 1990, o SNI foi extinto pelo governo

Fernando Collor de Melo e houve um redimensionamento da atividade, a qual passou a ser exercida no âmbito das secretarias da presidência da república, prevalecendo nessa condição até 1999, quando se inicia a fase contemporânea da inteligência brasileira.

No governo Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se uma ampla discussão política e com participação de representantes da sociedade no Congresso Nacional, resultando na criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e no Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Com o redirecionamento dos interesses da conjuntura nacional e internacional, novas ameaças foram pautadas pela inteligência brasileira, tais como o crime organizado, terrorismo, narcotráfico, espionagem industrial e econômica e ilícitos transnacionais.

A ABIN e o SISBIN foram criados pela Medida Provisória nº 1.813/95 e regulamentados quatro anos depois pela Lei nº 9.883/99. Coube ao SISBIN a função de integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência no país, especialmente no que diz respeito à defesa externa, segurança interna e relações exteriores. O SISBIN agrega também as informações compartilhadas por todos os órgãos da administração pública federal.

No ano de 2000, foi criado, no âmbito do SISBIN, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), com a finalidade de coordenar e integrar a atividade de inteligência de segurança pública no país, de modo a subsidiar com informações da área a tomada de decisões dos governos federal e estaduais. Esse subsistema adquire importância na medida em que se promove a integração dos órgãos de segurança pública, resultando em ações mais efetivas por parte de forças de segurança.

De acordo com o Decreto nº 3.448/00, cabe aos integrantes do SISP, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

A criação de um subsistema dedicado à segurança pública surgiu das discussões que resultaram na elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) no ano de 2000, coordenado pelo

Ministério da Justiça no governo Fernando Henrique Cardoso. Também conhecido por Plano Nacional Antiviolaência, estruturou-se em 15 compromissos, que por sua vez foram desdobrados em 124 ações estratégicas. O compromisso nº 4 estabeleceu a implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, cujas ações estratégicas focaram na implantação do subsistema e sua integração junto aos estados da federação, além da criação e atuação dos Núcleos Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.

A elaboração do PNSP e a conseqüente criação e implantação do SISP foram significativas no âmbito da segurança pública porque incorporaram iniciativas específicas e com um amplo envolvimento governamental. A partir de então, o SISP foi se desenvolvendo e contribuindo para uma leitura de cenário da criminalidade e produção de conhecimentos que passaram a auxiliar na elaboração e execução de políticas de segurança pública nas diversas esferas de governo.

Em 2018, foi aprovada a Lei nº 13.675/18, que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Junto ao SUSP, foi também criada a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Vale destacar a pretensão do legislador em integrar os órgãos de segurança pública, visando uma atuação cooperativa, sistêmica e harmônica. As instituições de todas as esferas de governo são contempladas, devendo atuar na formulação e execução de operações combinadas e no compartilhamento de informações.

Ficam evidentes, na trajetória da estruturação da atividade de inteligência como sistema, os esforços de governantes e legisladores para que as informações de segurança pública sejam compartilhadas entre o rol das forças policiais que compõem o art. 144 da Constituição Federal/88. Cabe lembrar que o SISP, em que pese ter finalidade e objetivos específicos, foi criado no âmbito do SISBIN. Assim, os fundamentos doutrinários e a metodologia seguem os mesmos parâmetros do SISBIN. O que difere o SISP do SISBIN, portanto, é a especificidade e os objetivos a serem atingidos. O primeiro atua com foco na segurança do cidadão e o segundo tem atenção na proteção do Estado contra ameaças internas ou externas (Patrício, 2006).

Em termos de unidades da Federação, ainda são incipientes as iniciativas de criação de sistemas que tenham a cooperação dos órgãos de inteligência em nível estadual, em que pese existam em maior ou menor grau de complexidade e capilaridade, sistemas de inteligência isolados, como nas polícias militares, nas polícias civis e nos corpos de bombeiros, e, em alguns casos, nos sistemas prisionais. Uma das poucas iniciativas deu-se em Minas Gerais, onde funciona o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública (SEISP), regulamentado por meio do Decreto nº 47.797/19, que tem, sob coordenação da Secretaria de Segurança Pública, a finalidade de integrar a atividade de inteligência no âmbito estadual.

A importância de haver sistemas de inteligência específicos para a segurança pública formalizados nos governos estaduais está na institucionalização da atividade e reforça a atuação integrada dos órgãos estaduais. Abre caminho, ainda, para conexões sistêmicas e funcionais com os órgãos de inteligência participantes do SISP. Possuir um fluxo de informações formalizado e validado pelas instituições legitima a atuação da atividade de inteligência na produção de conhecimentos e assessoria qualificada aos tomadores de decisão e autoridades governamentais.

Portanto, as iniciativas de fortalecimento dos sistemas de inteligência são boas estratégias para aqueles governos que querem efetivamente fazer frente à violência e à criminalidade. Fortalecendo a inteligência como sistema e, conseqüentemente, estimulando os esforços de atuação em rede, haverá melhores resultados cooperativos entre as instituições de segurança pública. Em um cenário complexo de criminalidade, os relacionamentos entre as organizações que lidam com a segurança pública tornam-se essenciais, pois estratégias conjuntas podem ser formadas tanto para ações pontuais, visando resultados imediatos e de médio prazo, como para a formulação de políticas públicas de longo prazo.

4 INSERÇÃO DA INTELIGÊNCIA NAS DECISÕES ESTRATÉGICAS E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Dentro de um contexto em que o fenômeno da criminalidade torna-se complexo, com envolvimento de facções criminosas e com participação direta na violência, o emprego da inteligência nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas envolvendo as organizações responsáveis pela segurança pública torna-se cada vez mais necessário.

Os ataques às estruturas públicas e agentes de segurança pública ocorridos em maio de 2006, orquestrados pela facção criminosa Primeiro Comando da Capital, que praticamente parou o estado de São Paulo e levou pânico à população é um exemplo claro do tamanho do problema. Nesse evento, ficou clara a necessidade de maior articulação entre as forças policiais e destas com os outros órgãos do poder executivo e judiciário, pois verificou-se que as estratégias até então adotadas não estavam sendo suficientes para conter os problemas de segurança pública.

Diante da necessidade de maior integração entre os órgãos estatais, a inteligência, na sua vertente de segurança pública, tem suas peculiaridades que são essenciais para fazer frente a esse cenário. A Inteligência de Segurança Pública (ISP), segundo Gonçalves (2016), tem sob seu escopo questões de ordem tática que constituem as formas de repressão e apoio na análise de ilícitos e grupos de infratores, cujos levantamentos de indícios e tipologias auxiliam no trabalho da polícia judiciária e do Ministério Público, principalmente no trato com o crime organizado.

Doutrinariamente, a ISP possui na sua definição o seu campo de atuação, principalmente em relação à identificação de redes criminosas e compreensão de condutas criminosas. De acordo com a Doutrina Nacional de Segurança Pública (Brasil, 2009 *apud* Gonçalves, 2016), a ISP foi definida como:

[...] conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito

entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas (Brasil, 2009 *apud* Gonçalves, 2016, p. 38).

Na definição ora citada, é importante o entendimento de que, em se tratando de ISP, o termo “investigação” assume a conotação de compreensão de um fenômeno e suas causas, consequências e formas de enfrentamento ao problema, diferente da atividade de polícia judiciária que compreende a busca de provas e esclarecimento da autoria e comprovação da materialidade do crime. Assim, a ISP assume um papel mais amplo em relação ao estudo do fenômeno criminal.

Ao buscar a compreensão do fenômeno criminal, a ISP realiza a coleta de informações sobre atividades de indivíduos e grupos envolvidos no crime, utilizando-se da análise criminal para a produção de conhecimentos, mediante o uso de metodologias específicas, principalmente com o uso da tecnologia da informação. Nesse sentido, por meio de processos estatísticos e levantamentos *in loco*, é possível apontar os alvos prioritários que poderão ser investigados pela polícia judiciária de forma pormenorizada ou apontar à polícia ostensiva aqueles indivíduos com maior probabilidade de atuação em determinados espaços geográficos.

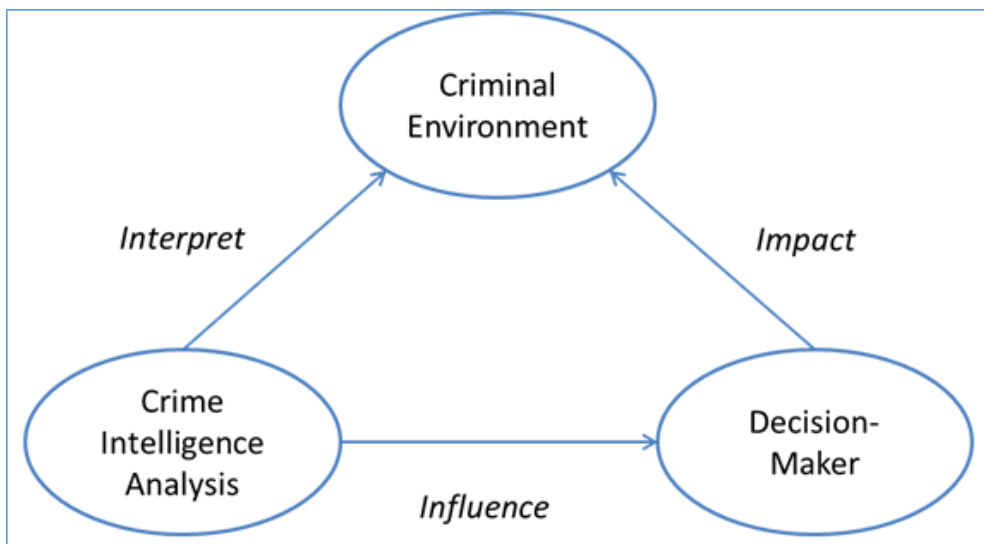
Para Ratcliffe (2008), a identificação de padrões é essencial para o trabalho proativo da polícia na prevenção do crime. A análise de crimes ocorridos possibilita a criação de um cenário futuro, pois há indicativos nos eventos passados que sugerem a continuação dos padrões observados, a não ser que alguma ação seja tomada por um ou mais *players* que possuam força suficiente para mudar a trajetória da tendência. O desafio da inteligência, portanto, está no desenvolvimento da imagem de um futuro que poderá direcionar as ações policiais de prevenção do crime.

Para determinar um padrão criminal e apontar alvos prioritários, é necessário coletar informações de forma adequada para que possam ser processadas e identificar tendências futuras. Para Ratcliffe (2008), sete variáveis são essenciais para o processo analítico da inteligência: natureza criminal, local do crime, tempo do crime, método que foi utilizado pelo criminoso (*modus operandi*), dados de autores, características das vítimas, circunstâncias físicas e sociais do crime.

Nesse contexto, ao estudar a reincidência criminal, Ratcliffe (2008) verificou que uma minoria de criminosos (*offenders*) participa de um percentual significativo de crimes e que a identificação de alvos prioritários seria uma estratégia central para o combate à delinquência. Conforme Hamada *et al* (2019), as técnicas de análise de ISP podem otimizar os resultados na prevenção criminal na medida em que são neutralizados criminosos com conduta reincidente, buscando maior precisão e eficácia na atuação policial.

Nas diversas variáveis da criminalidade e multiplicidade de esferas de atuação policial, verifica-se que a ISP tem potencial para contribuição na maioria das situações, suas formas de exploração dependem dos esforços de adoção de estratégias por parte das instituições de segurança pública. Ratcliffe (2008) aponta o policiamento orientado pela inteligência (*Intelligence-Led Policing*) como uma das estratégias para enfrentamento do problema da criminalidade. Nessa teoria, o autor mostra que há três pontos que devem estar interligados: a análise de inteligência criminal, o tomador de decisão e o ambiente criminal.

Figura 01 – 3-i model (interpret, influence, impact)



Fonte: Ratcliffe (2008, p. 110).

No modelo proposto por Ratcliffe (2008), três elementos são apresentados como componentes do quadro decisório. O primeiro é o próprio ambiente criminal onde se encontram fatores que desencadeiam o fenômeno delituoso. O segundo é a figura do decisor e o que elabora e executa as políticas e programas de segurança pública. O terceiro é a análise de inteligência acerca do crime, realizado por profissionais das agências de inteligência.

Destaca-se no fluxo do *3i-model* (*interpret, influence e impact*), que o produto da inteligência tem papel fundamental na conexão entre o ambiente criminal e o decisor. O decisor, por sua vez, deve ser o facilitador que colocará em prática as propostas de intervenção oriundas da análise de inteligência sobre o ambiente criminal. Segundo a teoria, a sinergia entre os três elementos terá o impacto necessário para que o ambiente criminal seja controlado.

A participação dos tomadores de decisão (*decision makers*) pode produzir bons resultados nas estratégias para restauração da ordem pública. Um caso de envolvimento efetivo de *decision makers* nas políticas públicas de prevenção ou repressão da criminalidade é o da experiência de Nova York em meados da década de 90. Segundo Saporì (2007), a cidade conseguiu reduzir em 50% a taxa de homicídios com a *política de tolerância zero* implementada pelo prefeito Rudolph Giuliani, aliada à metodologia de gestão conhecida como *CompStat*.

O *CompStat* é um modelo de gestão que auxilia as forças policiais na identificação de problemas e na elaboração de estratégias para viabilizar políticas de redução da criminalidade, baseado em análises de estatísticas e relatórios de inteligência, que procuram oferecer padrões e tendências criminais (PERF, 2006). O *CompStat* adotado em Nova York baseia-se em princípios que envolvem a disponibilização de informações criminais, a identificação e análise de problemas, a distribuição de recursos logísticos e humanos e o monitoramento sistemático do crime (McDonald; Shelden; Bratton, 2002).

No *CompStat*, para a disponibilização de informações criminais, são utilizadas tecnologias de *Geographical Information Systems* (GIS), que realizam o mapeamento geográfico dos crimes e seus pontos de maior concentração (*hot points*). Chainey e Ratcliffe (2005) relatam que a

operacionalização das práticas da polícia no *CompStat* está focada nas informações geográficas do crime, pois é com base nessas informações que se inicia o processo de discussão da situação criminal e distribuição das tarefas aos departamentos de polícia. Verifica-se que, nesse caso, pode ser atribuído à inteligência o papel de realizar a análise das informações de modo a disponibilizá-la aos *decision makers*.

Sapori (2007) aponta, ainda, que houve outros casos mais recentes nos EUA e na cidade de Bogotá, onde foram obtidos bons resultados na combinação efetiva de políticas públicas de caráter preventivo e repressivo demonstrando o papel decisivo dos *decision makers* no direcionamento das políticas de segurança pública.

Conforme afirmam Dias e Matos (2012), a identificação dos diversos atores que estão envolvidos na elaboração de políticas públicas é muito importante para o processo, pois as interações entre os agentes e instituições são complexas e com grande interdependência. Desse modo, os *decision makers* que devem ser acionados pela inteligência de segurança pública devem ser aqueles que tenham influência nas políticas governamentais e capazes de movimentar o sistema de investimentos públicos com eficiência e gestão adequada.

Evans (2009) chama a atenção para o fato de que os *decision makers* raramente são profissionais da área, por isso as questões a serem abordadas devem ser claras e os relatórios devem ser reportados em uma linguagem que possa ser entendida por aqueles que não são *experts* em inteligência. Nesse sentido, outras esferas do poder público podem ser acionadas pelos órgãos de segurança pública decorrentes da análise de inteligência de segurança pública, tais como: o requerimento de prisão preventiva de autores de crime, o acompanhamento através de monitoração eletrônica (uso de tornozeleira) de alvos específicos e a busca de celeridade processual para casos de alto impacto no ambiente criminal.

Assim, deverá haver um relacionamento próximo entre o pessoal de inteligência e aqueles que irão utilizar o produto de seu trabalho. Kent (1967) diz que o ideal é que essa conexão se estabeleça automaticamente, mas não é o que ocorre, havendo necessidade de um grande esforço consciente

e persistente para obter o máximo de orientação para a política, planejamento e operações. Dessa forma, para o autor, os produtos de inteligência serão inúteis se não forem completos, precisos, oportunos e relacionados com o problema existente ou emergente.

Conforme Kent (1967), a participação da inteligência na formulação de uma política pode ser descrita em dois estágios: o exaustivo exame de uma situação que requer uma política e a exploração objetiva e imparcial de todas as soluções que o problema da política oferece. Nos olhos da segurança pública, busca-se nas agências de inteligência, primeiramente, o papel de diagnosticar o problema do ambiente criminal e, em um segundo momento, oferecer alternativas para a redução da criminalidade.

Observa-se, portanto, que a influência da inteligência na área de segurança pública é fundamental para a formação da agenda de programas oriundos de políticas públicas de prevenção e repressão criminal, porém, deve estar integrada a outros setores, principalmente o acesso aos *decision makers*, para que ela tenha o resultado esperado. As estratégias baseadas em estudos de padrões criminais e suas tendências fazem com que haja melhores conduções das políticas, principalmente na alocação racional de recursos e de estratégias das forças policiais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade de Inteligência de Segurança Pública tem muito a contribuir para a formulação de políticas públicas na área de segurança pública visando a redução da criminalidade. Interessante observar que tal atuação em construções de políticas públicas depende de acesso aos tomadores de decisão de forma adequada, participando com o fornecimento de informações qualificadas em forma de relatórios retratando, principalmente, padrões e tendências criminais.

A construção de estruturas adequadas para o exercício da inteligência de segurança pública pode ser potencializada com a institucionalização de sistemas integrados de inteligência com órgãos

policiais e outras instituições que possam interagir na elaboração de diagnósticos e cenários prospectivos de criminalidade.

Ainda, para serem efetivas na atividade de Inteligência de Segurança Pública, é imprescindível que as agências de inteligência possuam um quadro qualificado de profissionais capazes de entender o ambiente criminal e propor intervenções que influenciem os *decision makers*. O modelo de *3i-model* proposto por Ratcliffe (2007) retrata a forma como a inteligência deve ser inserida no quadro decisório que envolve a segurança pública.

Outros modelos de gestão de segurança pública, como a *política de tolerância zero* e o *CompStat*, incorporam a atividade de inteligência como fator essencial para qualificação de informações criminais e definição de estratégias das forças policiais. Diante do exposto, fica claro que a participação da Inteligência de Segurança Pública fortalece as ações de redução da violência e da criminalidade.

Assim, discutiu-se no presente artigo o papel da Inteligência de Segurança Pública e a sua importância para os decisores estratégicos e os formuladores de políticas públicas diante dos desafios enfrentados na segurança pública. Verificou-se, ainda, que há caminhos que podem ser percorridos, cujos modelos aqui expostos mostram resultados eficazes nas políticas públicas de segurança pública, tendo como exemplos os casos de Nova York e Bogotá. Por fim, resta deixar uma mensagem aos formuladores de políticas públicas: não basta apenas a vontade, mas também o esforço e a persistência para manter em sua agenda pública programas voltados para a prevenção criminal de forma eficiente e eficaz.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, 2013.

BRASIL. **Lei 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF, 12 jul. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13675-11-junho-2018-786843-publicacaooriginal-155823-pl.html>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

CERQUEIRA, Daniel. LOBÃO Waldir. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 2, Rio de Janeiro, 2004, p. 233 a 269.

CHANEY, Spencer. RATCLIFFE, Jerry. **GIS and crime mapping**. England: John Wiley & Sons Ltd, 2005.

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

EVANS, R. Mark. Influencing decision-makers with intelligence and analytical products. In: **Strategic thinking in criminal intelligence**. Ed. Jerry H Ratcliffe. 2º Edition. The Federation Press: Australia, 2009.

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

HAMADA, Hélio Hiroshi. NASCIMENTO, Cláudio Leles do. SILVEIRA, Andréa Maria. Mapeamento de alvos prioritário pela inteligência de segurança pública por meio do estudo da reincidência criminal. In: **Teorias e práticas de Inteligência de Segurança Pública**. (Orgs.) HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência - 2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1967.

MCDONALD, Phyllis; SHELDEN, Greenberg; BRATTON, William. *Managing Police Operations: Implementing the NYPD Crime Control Model Using COMPSTAT*. Belmont, CA: Wadsworth, 2002.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime organizado**: aspectos gerais e mecanismos legais. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

PATRÍCIO, Josemária da Silva. Inteligência de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Inteligência**, v. 2. n. 3. Brasília, 2006.

PERF. Police Executive Research Forum. **COMPSTAT: Its origins, evolution, and future in law enforcement agencies**. Washington, DC. 2006. Disponível em: <https://www.bja.gov/Publications/PERF-Compstat.pdf>. Acesso: 6 mar. 2019.

RATCLIFFE, Jerry. **Intelligence-Led Policing**. London: Willian Publishing. 2008.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil**. Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SZABÓ, Ilona. RISSO, Melina. **Segurança pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: NATUREZA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL EM DEBATE

National Public Security Force: legal and constitutional nature in debate

Edna Torres Felício²⁸, Marcos Roberto de Souza Peres²⁹,
Sthefani Pinheiro dos Passos Peres³⁰

RESUMO

Tendo em vista a importância do controle do uso legítimo da força por parte do Estado, a CRFB apresenta um rol taxativo de instituições atuantes na segurança pública. Por meio de revisão bibliográfica e de análise documental, a partir do pressuposto da taxatividade constitucional em relação aos órgãos de segurança pública, este trabalho tem por objetivo apontar as questões em debate atinentes à atuação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) nessa área. Para tanto, será feito um resumo das funções das Forças Armadas e das Forças de Segurança a partir do texto Constitucional. Após breve histórico da criação da FNSP como programa de cooperação federativa, serão apresentados os termos dos debates na esfera pública sobre a legitimidade da sua atuação na garantia da lei e da ordem mesmo sem menção expressa no texto constitucional. Conclui-se que o debate ainda está em andamento e que a indicação da natureza jurídica da FNSP tem relevância, especialmente diante da pressão da opinião pública em relação à realização de ações governamentais na área de segurança pública, que devem acontecer nos lindes da Constituição.

Palavras-chave: Força Nacional de Segurança Pública; segurança pública; Forças Armadas; Forças de Segurança; garantia da lei e da ordem.

²⁸ Doutora, Mestra e Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Docente da Escola Paranaense de Direito e da Faculdade de Pinhais. Advogada.

²⁹ Capitão da Polícia Militar do Paraná. Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Bacharel em Direito pela Faculdade de Pinhais.

³⁰ Mestra em Direito pelo Unicuritiba. Bacharela em Economia pela Universidade Federal do Paraná. Bacharela em Direito pela Faculdade de Pinhais. Advogada.

ABSTRACT

Given the importance of controlling the legitimate use of force by the state, the CRFB brings an exhaustive list of active institutions in public security. Through a bibliographic review and document analysis and based on the assumption of constitutional taxativity in relation to public security agencies, this paper aims to point out the issues under debate concerning the performance of the Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) in this area. To this end, a summary of the functions of the Armed Forces and Security Forces will be summarized from the Constitutional text. After a brief history of the creation of the FNSP as a federative cooperation program, debates will be pointed in the public sphere about the legitimacy of its performance in guaranteeing the law and order even without express mention in the constitutional text. It is concluded that the debate is still ongoing and that the indication of the legal nature of the FNSP has relevance especially in view of the increase of law and order enforcement actions in recent years.

Keywords: *Força Nacional de Segurança Pública; public security; Armed Forces; Security Forces; guarantee of law and order.*

1 INTRODUÇÃO

O governo federal tem valorizado o emprego da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) de maneira conjunta com as forças estaduais de segurança em políticas públicas com o intuito de reduzir a criminalidade, em alguns casos, de maneira não pontual. Por exemplo, no projeto-piloto de segurança pública denominado “Em Frente Brasil”³¹, lançado em agosto de 2019, a atuação da FNSP não se restringiu apenas a atuações episódicas, tendo em vista que o critério de escolha das cidades

³¹ Esse projeto visou a atuação da FNSP em cinco cidades, uma em cada região do país. A cidade escolhida na região sul foi São José dos Pinhais, no Paraná. Além desta cidade, a FNSP ainda atuou em Ananindeua, no Pará, no Norte; em Paulista, em Pernambuco, no Nordeste; em Cariacica, no Espírito Santo, no Sudeste; e, no Centro-Oeste, em Goiânia, Goiás (Brasil, 2019b). Apesar dos números otimistas divulgados no site do Ministério da Justiça, reportagem da Folha de S. Paulo, a partir de dados do Sinesp (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública), do Ministério da Justiça, demonstra que, em 2020, os homicídios dolosos cresceram em 2 das 5 cidades: Cariacica (18%) e São José dos Pinhais (14%). Os números ficaram praticamente estáveis em Paulista (5%), tiveram pequena queda em Goiânia (12%) e só registraram redução expressiva em Ananindeua (44%) (Bragon; Mattoso, 2021). Informações no site do Ministério da Justiça, atualizadas em julho de 2021, dão conta de que, naquela data, o projeto piloto ainda estaria em andamento com ações de monitoramento e implementação da fase 2. Todavia, o site não exibe informações atuais sobre o programa (Brasil, 2021). Para o escopo desta pesquisa, interessa que a atuação da FNSP aconteceu de maneira não episódica nesse caso.

para a implantação do programa foi o elevado número de homicídios nos últimos anos, ou seja, aparentemente um problema crônico e não pontual de violência (Brasil, 2019b).

Nesse contexto da ampliação da atuação da FNSP, órgão não previsto no art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em situações regulares de policiamento ostensivo e preventivo, este artigo tem como objetivo geral apontar as questões em debate atinentes à atuação da FNSP nessa área.

Para tanto, será desenhado o contorno das funções constitucionais das Forças Armadas para diferenciar a atuação delas das forças de segurança. Após, será analisado o poder de polícia do Estado a fim de localizar, na estrutura estatal, a função de garantia da ordem pública e as instituições encarregadas dessa garantia de acordo com o texto constitucional. Após considerações sobre a taxatividade do rol constitucional dessas instituições, apresenta-se a FNSP como um programa de cooperação federativa não incluído no rol constitucional. Na sequência, como fruto desta pesquisa, apresentam-se questões ainda em aberto sobre o tema.

2 DEFESA DA DEMOCRACIA E FORÇAS ARMADAS

A Constituição da República Federativa do Brasil traz, no Título V, as disposições acerca “Da Defesa Do Estado e das Instituições Democráticas”, discorrendo, nos artigos 142 e 144, sobre os órgãos de defesa, correspondendo o art. 142 às Forças Armadas e o 144 às instituições de Segurança Pública (Brasil, 1988). Note-se que o Título V da Constituição Federal, no qual se inserem os citados artigos, associa a defesa do Estado à defesa das instituições democráticas, pois, em vista da superação do período da ditadura militar, pautou-se o desenho das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública na defesa de uma nova ordem marcada por ideais democráticos.

O art. 142 afirma que as Forças Armadas são constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, destinando-se a defender a pátria, os poderes constitucionais. No entanto, excepcionalmente, a Instituição poderá atuar na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer um dos Poderes da

República conforme legislação complementar. Outrossim, destaca o *caput* do artigo que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, sob o comando do Presidente da República, sendo que os membros das Forças Armadas são denominados “militares”, conforme redação do §3º do referido artigo (Brasil, 1988).

Assim, as Forças Armadas atuam na defesa do território nacional contra ataques de outras nações, em caso de guerra, e na defesa dos poderes constitucionais, que emanam do povo, conforme estabelece o art. 1º, parágrafo único, da CRFB. José Afonso da Silva (2022, p. 785) destaca, ainda, que as Forças Armadas constituem “[...] elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do Direito e da paz social”. Dessa maneira, o poder constituinte originário demonstrou sua preocupação para que a atuação das Forças Armadas aconteça sempre com o objetivo de preservar a democracia recém-conquistada.

Importante destacar que, apesar da previsão constitucional do emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem³² (GLO), que autoriza a sua utilização como aparato de segurança pública (Peres, 2015), José Afonso da Silva (2022, p. 786) ressalta que a defesa da lei e da ordem é função primária das forças de segurança pública, cabendo às Forças Armadas, somente subsidiária e eventualmente, atuação para GLO.

O art. 144 da CRFB afirma que o exercício da segurança pública se deve em função “[...] da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (Brasil, 1988). Os órgãos componentes deste sistema são a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares e as polícias penais, cada qual com funções definidas em termos estritos pelo texto constitucional em um rol fechado, ou seja, não é possível a modificação ou criação de novos órgãos de segurança pública por lei infraconstitucional.

³² Quando houver grave violação da ordem pública, e for reconhecida pelo Poder Executivo Estadual que a manutenção da ordem não será possível com o uso apenas das polícias estaduais, é possível o emprego das Forças Armadas de maneira subsidiária, para que seja restabelecida a ordem. Este emprego das Forças Armadas se dará com local e duração pré-determinados, observando as normas do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. (Câmara, Peres, Peres, 2017)

Muitas vezes, o leigo pode confundir o âmbito de atuação das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública, dado que, antes da Constituição de 1988, durante a ditadura militar, as Forças Armadas atuavam na preservação da ordem, pois o conceito de segurança estava ligado à doutrina de segurança nacional, desenvolvida pela Escola Superior de Guerra, com todo um aparato repressivo constituído pelas Forças Armadas e outros órgãos especiais para reprimir todo aquele, fosse um “inimigo externo” ou “interno”, que atentasse contra o regime e a soberania do Estado (Freire, 2009).

Após a ruptura do regime ditatorial, a Constituição de 1988 revela o compromisso de assumir um caráter efetivamente democrático, apontando a segurança pública como um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos. Todavia, sublinhando os limites da atuação das Forças Armadas, que, além da defesa da Pátria e da garantia dos poderes constitucionais, excepcional e subsidiariamente, garantirá a lei e a ordem, por iniciativa dos Poderes da República, de maneira episódica e em locais determinados, nos limites constitucionais e legais.

Em relação à segurança pública, o legislador constitucional teve o cuidado de especificar as funções institucionais das polícias e das Forças Armadas, diferenciando, assim, noções de segurança pública e de segurança nacional, deslocando o papel principal do controle da violência e da realização de atividades de garantia da lei e da ordem, que eram das Forças Armadas, para as instituições de polícia (Freire, 2009). Assim, tendo em vista a importância do controle do uso legítimo da força por parte do Estado, a CRFB apresenta um rol taxativo de instituições atuantes na segurança pública, no qual não está inserida a Força Nacional de Segurança Pública, como se verá a seguir.

3 PODER DE POLÍCIA DO ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA

A atividade de polícia (poder de polícia) é realizada pelo Estado de diversas maneiras. Conforme entendimento de Di Pietro, “pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (Di Pietro, 2015, p. 158) ou, dito de outra maneira por Hely Lopes Meirelles, é “o

mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual” (Meirelles, 2008, p. 133).

Em sentido amplo, o poder de polícia é exercido por todos os órgãos da administração pública, dentro dos limites estabelecidos pelas leis. Como exemplo, são salvaguardados pelo poder de polícia em sentido amplo: higiene e saúde públicas, valores históricos e paisagísticos, riquezas naturais, economia popular e (o que nos interessa neste trabalho) a segurança pública.

Por definição, segundo José Afonso da Silva (2022, p. 791), o serviço de segurança pública é aquele voltado para a preservação da ordem pública, ou seja, para a preservação da pacífica convivência social, isenta de ameaças ou violências que supostamente possam produzir a prática de crimes. Todavia, o mesmo autor chama atenção para o fato de que a defesa da ordem pública já serviu e pode continuar a servir como justificativa para desrespeito de direitos humanos, dado que se limitam bens jurídicos individuais tendo em vista o bem-estar e segurança coletivos. Por isso, a ordem constitucional atual apenas autoriza o exercício do poder de polícia dentro dos parâmetros constitucionais e legais – e é sempre nesse sentido que a preservação da ordem pública deve ser interpretada a fim de evitar arbitrariedades por parte do Estado ou dos agentes públicos.

José Afonso da Silva (2022, p. 792) subdivide os órgãos de segurança pública em duas categorias a partir das suas funções (ostensiva e judiciária):

*A **polícia administrativa** tem “por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais” (liberdade e propriedade). A **polícia de segurança que, em sentido estrito, é a polícia ostensiva** tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, “as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas”. [...] [Por sua vez,] a **polícia judiciária** [...] tem por objetivo precisamente aquelas atividades de investigação, de apuração das infrações penais e de indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função repressiva das condutas criminosas [...] (Silva, 2022, p. 792) (Itálicos no original; grifou-se).*

Para os fins deste trabalho, entende-se que o poder de polícia em sentido amplo é aquele poder estatal que pode limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Dentre

os valores protegidos pelo poder de polícia em sentido amplo, encontra-se a ordem pública. As instituições do Estado encarregadas de proteger esse valor, sempre nos lindes dos mandamentos constitucionais, constituem o sistema de segurança pública (ou polícia de segurança).

Conforme José Afonso da Silva (2022, p. 792), a polícia de segurança (em sentido amplo) é subdividida em: a) polícia ostensiva (também chamada administrativa ou polícia de segurança em sentido estrito ou preventiva) – que deve, em regra, evitar que o crime aconteça; b) polícia judiciária (de investigação ou repressiva) – que atua depois de acontecido o ilícito, apurando o ocorrido e indicando autoria por meio de inquérito policial. A fim de agasalhar as recém-criadas polícias penais (federal, estaduais e distrital), Pedro Lenza propõe uma nova categoria (além das citadas por José Afonso da Silva): a polícia administrativa especial, dado que a especificidade da atividade desses novos órgãos não tem relação com o policiamento ostensivo e nem com a atividade de investigação (Lenza, 2023, p. 541), embora componham o rol dos órgãos de segurança pública. Esse rol e suas funções específicas encontram-se na Constituição.

4 TAXATIVIDADE DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA CRFB

O art. 144 da CRFB indica que a segurança pública é exercida pelos órgãos estabelecidos em seus incisos, sendo sete instituições previstas ao todo. Segundo Lenza (2023, p. 557), trata-se de rol taxativo, de maneira que os entes federativos não poderão criar novos órgãos para além dos previstos no texto constitucional conforme decisões expressas nesse sentido pelo Supremo Tribunal Federal. Como exemplo, Gilmar Mendes, ao relatar a ADI 2827, em 2010, reafirmou que a segurança pública deve ser exercida exclusivamente pelas polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares³³ (a Emenda Constitucional 104/2019 incluiu no rol dos órgãos de segurança pública as polícias penais federal, estaduais e distrital).

³³ Além das ADIs 3469 e 2827, vide ADI 1.182 e ADI 236 no mesmo sentido.

A polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal são diretamente subordinadas ao Ministério da Justiça, constituindo a parcela da União no sistema de segurança pública (Peres, 2015). A polícia penal federal é vinculada ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, que é o órgão administrador do sistema penal federal (Lenza, 2023, p. 545). As polícias federais possuem competência restrita, possuindo, portanto, as polícias estaduais uma competência residual (Brasil, 1988).

O parágrafo primeiro do art. 144 descreve a função da polícia federal:

A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (Brasil, 1988).

À polícia rodoviária federal cabe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, conforme parágrafo 2º do art. 144 da CRFB. À polícia ferroviária federal (§ 3º, art. 144, CRFB) cabe a missão constitucional do policiamento ostensivo das ferrovias federais. Por fim, à polícia penal cabe “prover a segurança dos estabelecimentos penais” (Lenza, 2023, p. 545).

Por sua vez, as polícias estaduais são compostas pelas polícias e corpos de bombeiros militares, polícias civis e polícias penais estaduais. Diferentemente das polícias federais, as polícias estaduais subordinam-se diretamente aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Lenza, 2023, p. 546). Conforme redação do parágrafo 6º do art. 144, as polícias dos estados são por estes organizadas e mantidas.

A polícia civil é, por definição, polícia judiciária. Não se trata de uma organização única, mas de instituições distintas em cada unidade da federação, assim como as polícias militares. “Às polícias

civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (Brasil, 1988).

A Polícia Militar, por sua vez, possui funções diferentes da polícia civil. Conforme dispõe o parágrafo 5º, do art. 144: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” (BRASIL, 1988). Contudo, as duas corporações (polícia militar e corpos de bombeiros militares) não compõem uma corporação única em todos os estados brasileiros. Apenas na Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e em São Paulo os corpos de bombeiros são integrados às polícias militares. Nos outros estados e no Distrito Federal, são instituições com autonomia em relação às polícias militares (Peres, 2015).

Por fim, às polícias penais estaduais (criadas pela Emenda Constitucional 104/2019) cabe a segurança dos estabelecimentos penais estaduais e são vinculadas ao órgão administrador do sistema penal de cada Estado (Lenza, 2023, p. 547).

Segundo Lenza (2023, p. 547), com relação ao Distrito Federal e Territórios, há uma peculiaridade: a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar, embora subordinadas ao Governador do Distrito Federal, são organizadas e mantidas diretamente pela União, conforme dispõe o art. 21, inciso XIV, da CRFB (Brasil, 1988).

No que diz respeito às guardas municipais, a Constituição permite que sejam criadas pelos municípios e “[...] destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988). Ou seja, sua criação é uma faculdade que depende da vontade e da possibilidade de cada município. A Constituição não autoriza, contudo, a criação pelos municípios de polícias militares ou civis. Contudo, é comum que as Guardas Municipais adotem princípios militares e que se estruturam de forma semelhante às polícias militares, e que sejam, não raramente, treinadas por policiais militares (Goedert Filho, 2015), tornando-se uma espécie, ainda que bastante discutível quanto aos seus limites de atuação, de polícia municipal. A questão central é que a guarda municipal

não tem previstas constitucionalmente para si as funções de polícia ostensiva ou judiciária e não faz parte (de acordo com a Constituição) do rol dos órgãos de segurança pública³⁴.

Assim, os diversos órgãos do sistema de segurança pública são responsáveis por efetivar o objetivo constitucional da “[...] preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Brasil, 1988). Todavia, apesar de não ser um tema recente, não se chegou ainda a um consenso em relação à constituição e modelo ideal de segurança pública, que seja, sobretudo, representativo e democrático. No Brasil, “[...] com uma conotação estritamente tecnicista e exclusivamente jurídica, a discussão nacional sobre Segurança Pública concentra sua motivação baseada em tragédias e escândalos nacionais [...]” (Goedert Filho, 2016, p. 26), a exemplo, segundo o autor, da alteração da Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90), após a morte da atriz Daniella Perez, a aprovação da Lei da Tortura (Lei nº 9.455/97), após agressões feitas por policiais militares na Favela Naval, em Diadema, e a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), criada em homenagem àquela que a nomeia, que sofreu grave violência doméstica e familiar.

Da mesma forma, sucessivamente, propostas de Emenda à Constituição³⁵ têm sido feitas para a reestruturação do modelo vigente de segurança pública, visando modificar, de alguma forma, as competências relativas aos órgãos de segurança pública. Contudo, nota-se que, apesar da estrutura continuar a mesma, a política de segurança tem tentado atuar de forma diversa, por meio da coordenação de ações integradas. Uma tentativa de integração foi o programa que deu origem à Força Nacional de Segurança.

³⁴ O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/14) foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5156), que não foi conhecida pelo STF por falta de legitimidade do requerente, e da ADI 5780, que aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal (Lenza, 2023, p. 554).

³⁵ Por exemplo, PEC 102/2011, PEC 40/2012, PEC 51/2014, PEC 131/2015 e PEC 138/2015.

5 FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA: PROGRAMA DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA

A Força Nacional de Segurança foi criada pelo Decreto 5.289, de 29 de novembro de 2004, sendo denominado como um programa de cooperação federativa (Brasil, 2004).

De acordo com estudo publicado pelo Ministério da Justiça, em 2016 (Pareschi, Engel, Baptista, 2016), a Força Nacional foi criada em 2004 após a ocorrência de uma série de rebeliões por todo o país, com atentados a prédios públicos e policiais, sob o comando de presos com ligação ao Primeiro Comando da Capital, em São Paulo. A partir desse momento, teria nascido, então, a necessidade de envio de policiais de um estado da Federação a outro, com o intuito de cooperação, mas não havia, até então, regulamentação que permitisse o emprego das forças de segurança dessa maneira.

Assim, desde 2004, de acordo com as diretrizes do Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028) (Brasil, 2018b), a Força Nacional atua sob a coordenação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e

[...] tem a função de atender necessidades emergenciais dos estados e do Distrito Federal, por meio do reforço de profissionais de segurança pública, com vistas a contribuir para a restauração da ordem pública e a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Inspirada nas Forças de Paz da ONU, a Força Nacional somente atua mediante demanda de Governadores ou de Ministros de Estado, sendo composta por integrantes das Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares, Polícias Cíveis e Polícias Científicas, cedidos temporariamente dos estados e do Distrito Federal; (Brasil, 2018, p. 33).

Também, caso não haja efetivo, a FNSP pode ser composta por militares temporários da reserva, inativos há menos de 5 anos (Brasil, 2007).

Ou seja, a FNSP seria, via de regra, um contingente para atuação excepcional, de acordo com a demanda de cada estado da Federação, criado, não por lei, mas por via de decreto regulamentar do Presidente da República cuja natureza jurídica é de convênio entre os entes federados.

O texto do Decreto nº 5.289/04 menciona que a criação da FNSP está ligada tanto à competência regulamentar do Presidente da República quanto à competência privativa do Presidente da República de dispor acerca da organização e funcionamento da administração federal, conforme art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da CRFB (BRASIL, 1988). O referido Decreto inicialmente regulamentou a Lei nº 10.201/01 (revogada pela Lei nº 13.756/18) sendo que as Leis nº 11.473/07 e 13.756/18 deram suporte às suas alterações.

Ressalte-se que, para passar pelo crivo da constitucionalidade, o Decreto nº 5.289/04 deve ser analisado tanto pela ótica do art. 144, quanto do art. 241 da Constituição, ambos mencionados no preâmbulo do Decreto, pois, ao se tratar desse tipo de cooperação entre entes federados, é necessário cumprir o estabelecido pelo art. 241 da CRFB³⁶, ou seja, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados devem ser disciplinados por meio de lei (Brasil, 1988).

Somente em 2007, entretanto, foi editada a Lei nº 11.473/07, que dispôs de forma mais completa sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública, vindo a revogar a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001, sobre o mesmo tema, que tinha uma redação muito sucinta. Após 2007, o Decreto que regulamenta a força nacional sofreu diversas alterações, buscando adequar-se ao texto legal e, ao que parece, atender ao dispositivo constitucional, que determina que a cooperação deve ser disciplinada por lei.

Assim, para os efeitos legais de cooperação, a redação atual do art. 3º da Lei nº 11.473/07 estabeleceu as atividades e serviços considerados imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, quais sejam:

I - o policiamento ostensivo; II - o cumprimento de mandados de prisão; III - o cumprimento de alvarás de soltura; IV - a guarda, a vigilância e a custódia de

³⁶ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

presos; V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade; VI - o registro e a investigação de ocorrências policiais; VII - as atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos. VIII - as atividades de inteligência de segurança pública; IX - a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública; X - o auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados; e XI - o apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental (Brasil, 2007).

Cabe ressaltar que importantes modificações foram incorporadas no dispositivo acima nos últimos anos. Em 2015, às vésperas dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, foi incluído o inciso VII, que trata das atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos. Nos anos seguintes, procedeu-se, sucessivamente, à inclusão dos incisos subsequentes, relacionados às atividades de inteligência, operações integradas, auxílio a desastres e apoio às atividades ambientais, bem como a inclusão do §2º (pela Lei nº 13.756/18), dispondo que “a cooperação federativa no âmbito do Ministério da Segurança Pública também ocorrerá para fins de desenvolvimento de atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública” (Brasil, 2007).

Com relação ao corpo de servidores, os estados da Federação, ao aderirem ao convênio de cooperação, por meio de cada Secretaria de Segurança Pública, selecionam voluntários que devem atender às exigências de experiência, preparo físico e conduta ilibada e passam por um treinamento visando a padronização da forma de atuação, de acordo com protocolos da ONU (Pareschi, Engel, Baptista, 2016). O Art. 5º da Lei nº 11.473/07 afirma que

[...] as atividades de cooperação federativa no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública serão desempenhadas por militares dos Estados e do Distrito Federal e por servidores das atividades-fim dos órgãos de segurança pública, do sistema prisional e de perícia criminal dos entes federativos que celebrarem convênio [...] (Brasil, 2007).

Além dos membros dos órgãos de segurança pública relacionados no art. 144 da Constituição, ainda poderão, em caráter excepcional, fazer parte da FNSP servidores públicos federais com formação técnica compatível, e, ainda, caso o efetivo seja insuficiente, poderão fazer parte, em caráter voluntário, os militares e membros dos órgãos de segurança pública que tenham passado para a

inatividade há menos de 5 anos e por reservistas que tenham servido como militares temporários das Forças Armadas e passado para a reserva, também há menos de cinco anos (Brasil, 2007).

O Decreto nº 5.289/04 prevê, além disso, uma atuação bem próxima da FNSP às Forças Armadas, com o fornecimento, pela União, de recursos humanos e materiais complementares. Nesse sentido, as Forças Armadas “[...] poderão oferecer instalações, recursos de inteligência, transporte, logística e treinamento de modo a contribuir com as atividades da Força Nacional de Segurança Pública” (Brasil, 2004).

Da mesma forma, o Decreto prevê a atuação da FNSP nos casos em que as Forças Armadas atuem na garantia da lei e da ordem, afirmando o §2º do art. 9º que “[...] o Presidente da República poderá determinar ao Ministério da Justiça que coloque à disposição do Ministério da Defesa os recursos materiais da Força Nacional de Segurança Pública” (Brasil, 2004).

Em resumo, a FNSP é composta por um híbrido de agentes dos diversos órgãos de segurança pública, devendo atuar em conjunto com as Forças de Segurança nas situações acima elencadas, para auxiliar o exercício de funções dos órgãos de segurança pública elencados no art. 144, e, excepcionalmente, em conjunto com as Forças Armadas, exercer a função de garantia da lei e da ordem quando em atuação em GLO.

Importante frisar que o Decreto nº 5.289/04 prevê o emprego da força nacional em situações pontuais e excepcionais de segurança que necessitam de um contingente e aparato material extra. O art. 4º, §1º, afirma que o emprego da Força Nacional de Segurança Pública será episódico e planejado. Por esse motivo, o art. 3º delimita o uso da Força Nacional:

O ato do Ministro de Estado da Justiça que determinar o emprego da Força Nacional de Segurança Pública conterà: I - delimitação da área de atuação e limitação do prazo nos quais as atividades da Força Nacional de Segurança Pública serão desempenhadas; II - indicação das medidas de preservação da ordem pública a serem implementadas; e III - as diretrizes que nortearão o desenvolvimento das operações de segurança pública (Brasil, 2004).

Assim, por solicitação do respectivo Governador de estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado, por meio de ato administrativo, compete ao Ministro da Justiça determinar o emprego da Força Nacional de Segurança Pública³⁷.

Logo, por meio de decisão administrativa, é possível que a FNSP seja utilizada como uma forma de política pública no contexto de cooperação federativa. Todavia, os limites de sua atuação ensejam polêmica, dado que seu emprego somente pode ser episódico, e, nos termos do art. 4º, §1º, do Decreto nº 5.289/04, não pode substituir os órgãos de segurança pública, que estão taxativamente previstos no art. 144 da Constituição. Ainda há questões ligadas à sua atuação subsidiária, convocação e comando.

6 QUESTÕES EM DEBATE NA ATUAÇÃO DA FORÇA NACIONAL EM AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em relação à atuação da FNSP, questiona-se, como ponto inicial, se esta seria constitucional, em face do que dispõe o art. 144, pois o texto constitucional apresenta um rol taxativo dos órgãos de segurança pública, bem como a delimitação da função de cada um destes órgãos, não estando a Força Nacional de Segurança Pública descrita nesse rol.

Problematizando a questão, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública, em 2009 (autos nº 2009.39.00.000686-2), com pedido de tutela antecipada, para suspender os efeitos das Portarias nº 02 a 05 do Ministério da Justiça, expedidas com base no Decreto nº 5.289/2004. O argumento principal do MPF foi o de que houve a instituição de órgão de segurança pública sem a aprovação de Emenda Constitucional pelo Congresso Nacional. Como em primeiro grau o pedido foi julgado improcedente, o MPF recorreu ao TRF1. Na improcedência do recurso, o tribunal entendeu que não

³⁷ Segundo Lenza (2023, p. 543), em setembro de 2008, iniciaram-se as atividades do Batalhão Especial de Pronto Emprego (BEPE), em Luziânia (GO). Trata-se de um setor especializado da Força Nacional de Segurança Pública que poderá atuar de forma imediata em situações de crise e que conta com homens aquartelados prontos para ação.

houve criação de outra força, mas apenas o desenvolvimento de um programa de cooperação federativa (Distrito Federal, 2013).

Assim, para o MPF, a FNSP funciona como um verdadeiro órgão de segurança pública, atuando com autonomia e, portanto, de forma inconstitucional, por estar fora do que prevê o rol taxativo do art. 144. No entanto, o TRF1, nos termos do voto do relator, entendeu:

A Força Nacional de Segurança Pública – FNSP – não constitui órgão autônomo de segurança pública, mas apenas instrumento de cooperação para auxiliar Estados-membros, por meio de ato formal de adesão, voluntário, a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, de modo que não há que se falar em violação ao art. 144 da Constituição Federal (Distrito Federal, 2013).

No mesmo sentido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal, na seção de notícias de seu sítio na internet, afirma que a Força de Segurança Pública Nacional não seria uma tropa federal, mas

[...] uma integração entre os estados federados e a União, passando a prestar apoio aos órgãos de segurança federais, estaduais e do Distrito Federal sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ou seja, são os estados que auxiliam o estado solicitante. Por seu caráter federativo, e não “federal”, atua somente com pedido da unidade federada, feito diretamente pelo governador do estado ou, em caráter pontual, em apoio à Polícia Federal ou a outros órgãos federais e, diferentemente de outras tropas, subordina-se, quando em operação, diretamente, ao comando (Brasil, [s.d]).

No mesmo texto, o Ministério da Justiça e Segurança Pública afirma que a “Força Nacional representa uma resposta da gestão pública federal com o objetivo de reduzir a violência, a criminalidade e a insegurança”, e, que, por questões estratégicas, não revela o quantitativo efetivo dos profissionais mobilizados.

Quanto ao comando, afirma o texto que a FNSP não se subordina a um comando exclusivo da União, uma vez que não se trata de “Força de Intervenção”, e que o Ministério da Justiça e Segurança Pública atua apenas como coordenador dos trabalhos:

Portanto, caberá aos gestores da segurança pública solicitante o comando operacional das missões executadas, permanecendo a Força Nacional atuando em apoio, mas respeitando os seus princípios técnicos e operacionais repassados em sua formação (Brasil, [s.d]).

Embora os argumentos acima pareçam estar pacificados em função da decisão do TRF1, o Ministério Público Federal, em 2019, (Pereira; Weichert, 2019) novamente se posicionou em relação à Força de Segurança, quando o Ministério da Justiça e Segurança Pública autorizou o seu emprego na Esplanada dos Ministérios por intermédio da Portaria nº 441 (Brasil, 2019a) pelo período de 33 dias a contar de 17 de abril de 2019 por iniciativa do próprio Ministério.

Em nota pública, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e o MPF afirmam que a Lei nº 11.473/07 “não regula especificamente a instituição e as hipóteses de mobilização da Força Nacional de Segurança Pública, mas sim a cooperação federativa no âmbito da segurança pública”. Afirmam ainda que a Lei diz respeito apenas a aspectos administrativos da cooperação, mas não disciplinou a convocação de Força Nacional (Pereira; Weichert, 2019).

Ainda, nessa manifestação, há críticas quanto à hipótese de mobilização da FNSP não apenas por solicitação do governador do Estado ou do Distrito Federal, mas também por solicitação de Ministro de Estado. O texto afirma que a convocação a partir de solicitação de Ministro de Estado somente poderia ser considerada constitucional quando se desse em cooperação com órgãos responsáveis por uma atividade de segurança:

A União, para determinar o emprego da FNSP em ações genéricas de preservação da ordem pública e da incolumidade da população, depende sempre de solicitação do governador do Estado ou do Distrito Federal (Pereira; Weichert, 2019, p. 2).

A interpretação dos diplomas legais relativos ao tema ainda não parece consolidada. Em 2018, houve questionamento ao Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade das portarias do Ministério da Justiça em relação à atuação da FNSP por meio do ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 468. Essa ADPF foi ajuizada, em conjunto, pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado (Concate), pela União do Policial Rodoviário do Brasil (Casa do Inspetor) e pela Ordem dos Policiais do Brasil (OPB).

Tais entidades insurgiram-se em face das portarias ministeriais nº 365 e 371, que autorizaram o uso da FNSP no Rio de Janeiro, em ações de recuperação da ordem pública por meio de policiamento ostensivo. Contudo, na decisão, o Ministro Dias Toffoli não conheceu da ADPF, por se tratar de inconstitucionalidade reflexa, circunstância que não se submete ao controle de constitucionalidade perante a Suprema Corte.

[...] 2. Para verificar, in casu, as violações dos arts. 37, caput, e 144, § 2º, da Constituição Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão supedâneo legal à edição das portarias impugnadas. 3. Assim, as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal [...] (Brasil, 2018).

Em 2020, chegou ao STF novo questionamento sobre a mobilização da FNSP nos municípios de Prado e Mucuri convocada pela Portaria nº 493/2020 (expedida pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública sem a anuência do Governador do Estado da Bahia). O Pleno referendou medida cautelar deferida monocraticamente pelo Ministro Edson Fachin na ACO nº 3.427 Ref-MC/B e decidiu pela retirada do contingente da FNSP desses municípios (Lenza, 2023, p. 542). O relatório do voto da Ministra Cármen Lúcia resume os fatos:

1. Ação civil pública ajuizada pela Bahia, em 16.9.2020, contra a União buscando fosse retirado *“todo contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública”*.

2. Relata o autor que “tomou ciência da Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020, que autorizou o emprego da Força Nacional de Segurança Pública nos Municípios de Prado e Mucuri, para suposto apoio a ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pelo período de 30 dias a partir de 3 de setembro de 2020 (fl. 4, e-doc. 1).

3. Informa ter apurado que “a Força Nacional chegou ao Município de Prado em 2 de setembro, com efetivo de 100 integrantes, a fim de dar apoio ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos assentamentos Jacy Rocha e Rosinha Prado no cumprimento de um mandado de reintegração de posse deferido nos autos da Ação de Reintegração de Posse ajuizada pela própria autarquia federal, tombada sob o nº 1002617-02.2020.401.3300” (fl. 6, e-doc. 1).

Conclui que “a Portaria nº 493/2020 foi editada com o único objetivo de mobilizar a Força Nacional para intervir na segurança pública no Estado da Bahia apenas e tão só para viabilizar o cumprimento de decisão judicial em reintegração de posse ajuizada pelo INCRA sem que fosse mobilizada ou requintada a ação da Polícia Militar no acompanhamento da diligência (fl. 9, e-doc. 1) (Brasil, 2020, p. 55).

O autor da ação (Estado da Bahia) afirma que não solicitou ao Ministro da Justiça e Segurança Pública a atuação da FNSP e que o Governador sequer foi comunicado da remessa do batalhão ao Estado, sendo que não houve nenhum conflito quanto ao cumprimento da decisão judicial relativa à reintegração de posse que serviu de justificativa para o envio das tropas por parte da União (Brasil, 2020, p. 56-57).

Segundo o Ministro Edson Fachin (relator), o Estado da Bahia afirma ainda que a lide envolve conflito federativo, e que embora a operação tenha sido autorizada para a preservação da ordem pública, não havia “qualquer indício de conflitos sociais, desestabilização institucional ou riscos de outra natureza que justificassem tais medidas” (Brasil, 2020, p. 3).

O autor da ação conclui que a mobilização da FNSP teria sido “não apenas desarrazoada, senão também violadora de sua autonomia federativa”, inclusive por não ter havido assentimento do Governador do Estado, de forma que o episódio se configurou em verdadeira intervenção federal sem observância das hipóteses elencadas no art. 34 da Constituição (Brasil, 2020, p. 4).

Dentre os pedidos, no mérito, o Estado da Bahia requer a declaração de nulidade parcial do texto do Decreto nº 5.289/04 no que se refere a “ministro de Estado”. Em juízo acautelatório monocrático, Fachin decidiu pela retirada de todo o contingente da FNSP dos Municípios de Prado e Mucuri, sendo a decisão liminar levada a referendo do Pleno do STF (Brasil, 2020, p. 6).

Embora a ação principal ainda aguarde decisão definitiva, excertos dos votos no Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.427 (Bahia) trazem interessantes apontamentos sobre questões que pairam sobre a constitucionalidade e legalidade das atividades da FNSP.

Ao propor a ratificação da medida cautelar que deferiu, entre outros argumentos, afirma o Ministro Edson Fachin que a alteração do artigo 4º do Decreto nº 5.289/04, em 2013, ampliando o rol de legitimados a requerer o emprego da FNSP, fez passar um arranjo típico do federalismo cooperativo “para uma lógica da ação unilateral” em desconformidade com o desenho legal que regula o tema. O Ministro votou pelo deferimento da medida cautelar, de forma que a União retire dos municípios de Prado e Mucuri o contingente da FNSP (Brasil, 2020, p.19).

O Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, foi mais enfático ao acompanhar o relator e afirma que não é “aceitável, sob pena de ferir a autonomia do Ente Estadual” que as tropas FNSP sejam enviadas aos Estados ou Distrito Federal sem que haja expressa autorização dos chefes do Executivo (Brasil, 2020, p. 26). Ainda, afirma o Ministro que

Não existe um ramo de polícia chamado “Força Nacional”. Não existe! [...] Todos nós sabemos que Força Nacional não é polícia, é convênio. Se fosse polícia, nós hoje aqui no Supremo Tribunal Federal deveríamos declarar inconstitucional o decreto que a criou. O que não pode é um decreto presidencial criar uma polícia. Ora, a Constituição, taxativamente no art. 144, estabelece quais são as polícias. Poderia, indago eu, um decreto, nem lei, criar uma nova polícia, Força Nacional? Não (Brasil, 2020, p. 29).

Diante disso, afirma Alexandre de Moraes, a portaria do Ministro da Justiça pretendeu substituir a Polícia Militar do Estado da Bahia (Brasil, 2020, p. 33). O Ministro votou com o relator no sentido de referendar a cautelar que fora deferida monocraticamente pelo Ministro Fachin. Nota-se, nas razões

do Ministro, a forte preocupação em ressaltar enfaticamente que a FNSP não se trata de um órgão de segurança pública. A necessidade desse tom enfático pode indicar que a natureza jurídica da FNSP ainda não está suficientemente clara para a nação brasileira.

Por sua vez, o Ministro Barroso, abrindo divergência com os colegas, afirma que a Polícia Federal pode solicitar ao Ministro da Justiça o auxílio da FNSP sem depender da anuência do governador do Estado. Segundo o Ministro

Se for matéria de competência estadual, é claro que depende, sim, de autorização do governador. Não teria nenhuma dúvida, e penso até que, em qualquer caso, por deferência, deve-se comunicar ao governador. Porém, não creio que para auxiliar a Polícia Federal [...] seja necessária a autorização do governador (Brasil, 2020, p. 40).

Barroso votou por não ratificar a cautelar concedida, ressaltando que a Polícia Federal não pode depender do governo do Estado caso necessite de apoio da FNSP. E questiona: “A União [...] sempre dependerá de autorização do governador, que pode ser de oposição, que pode ter outros interesses?” (Brasil, 2020, p. 39). Afirma ainda o Ministro que a intervenção federal seria alternativa muito traumática e que o uso da FNSP seria alternativa mais ágil (embora sua utilização nesse contexto devesse ser excepcional) (Brasil, 2020, p. 41). O voto vencido do Ministro Barroso deixa transparecer que os limites e objetivos constitucionais da atuação da FNSP ainda não estão pacificados.

Em seu voto, a Ministra Rosa Weber entende que o emprego da FNSP por iniciativa de Ministro de Estado não dispensa a anuência do Chefe do Executivo Estadual ou Distrital e que a atuação necessariamente consensual da FNSP é elemento legitimador de sua ação (Brasil, 2020, p. 49).

Votando também no sentido de referendar a liminar concedida por Fachin, Cármen Lúcia enfatiza que a FNSP somente pode ser usada como um programa, mediante convênio, exatamente para a finalidade de garantia da segurança pública. Ressalta que “A Força Nacional de Segurança não é coringa jurídico para projetos ou desempenhos policiais ou policialescos antifederativos” (Brasil,

2020, p. 62). Em seu voto, a Ministra demonstra preocupação com a estrita finalidade da atuação da FNSP.

Ricardo Lewandowski realiza um esboço histórico das intervenções federais no Brasil ressaltando o necessário cuidado com as atividades de segurança pública. Lembra o Ministro que, na história brasileira, a intervenção da União nos estados sempre representou uma ameaça às instituições republicanas, citando o período da República Velha, da Revolução de 1930 e da Era Vargas (de 37 a 45, na qual os Estados eram praticamente governados por interventores federais). Afirma ainda que, de

64 a 88, embora não houvesse intervenções formais nos estados, a verdade é que havia certa intervenção de fato. Os governadores eram nomeados pelo Governo Federal; as capitais, os municípios de interesse da segurança nacional, de interesse turísticos, as instâncias hidrominerais eram governados por prefeitos nomeados (Brasil, 2020, p. 65).

Apenas com a Constituição de 1988, colocaram-se parâmetros taxativos para intervenção federal. Portanto, para o Ministro Lewandowski, a intervenção de uma Força Federal, por determinação de um ministro de Estado, não deve ser admitida pela gravidade das consequências para a Federação. O Ministro votou com o relator Fachin enfatizando que a atuação da FNSP não pode ser confundida com intervenção federal.

Por sua vez, o Ministro Gilmar Mendes afirma que há necessidade de consenso entre os entes federados para mobilização da FNSP e que deveria ser adotada lógica semelhante à atuação das Forças Armadas em ações GLO (garantia da lei e da ordem), que dependem de esgotamento dos instrumentos tradicionais dos órgãos de segurança pública (Brasil, 2020, p. 82). O Ministro também acompanhou o relator apontando a característica da subsidiariedade do uso da FNSP.

O ministro Luiz Fux, em voto direto e objetivo, referendou integralmente o voto do Ministro Edson Fachin.

Nota-se, pela análise dos votos dos Ministros, que parece haver lacunas normativas na atuação da FNSP. O tema reveste-se de demasiada importância, dado que desvios na função ou natureza jurídica da FNSP podem levar a tensões entre os entes federativos, inclusive colocando em risco o ambiente democrático brasileiro.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que a atuação da FNSP é prevista em situações de excepcionalidade, seja pelo que dispõe a lei ou pelos fundamentos da jurisprudência. No julgamento da ação proposta pelo MPF (Distrito Federal, 2013), o TRF1 destacou que a constitucionalidade da atuação da FNSP estaria justamente na possibilidade de cooperação entre órgãos dos entes federados, tendo em vista o surgimento de alguma necessidade pontual. Neste sentido, o caráter excepcional da referida atuação e a cooperação entre os entes federativos é o que configuraria, em tese, o argumento de que não teria havido a criação de um novo órgão específico de segurança pública por meio da FNSP, criação esta que só poderia ser feita, de fato, por meio de Emenda Constitucional.

Entretanto, nota-se que parece haver uma tendência de mobilização da FNSP de maneira não episódica (como no Programa “Em Frente, Brasil”), e de maneira autônoma (sem anuência dos entes federativos envolvidos), como a ocorrida na Bahia e que foi objeto do Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.427 julgada pelo STF (Brasil, 2020).

Não se discute a importância de ações coordenadas na área de segurança pública, o que parece ter sido o objetivo primeiro da criação da FNSP como programa de cooperação federativa. Todavia, conclui-se que a utilização regular da FNSP, ou seja, não em caráter emergencial nem excepcional, mas como aparato oficial de “combate” à criminalidade, tal qual parece ter sido o caso do projeto-piloto “Em Frente Brasil”, lançado em 2018, pelo Governo Federal, deveria ensejar uma reavaliação de sua constitucionalidade, tendo em vista a supressão do caráter excepcional, que amparava, em parte, os argumentos que poderiam afirmar a constitucionalidade da atuação da FNSP.

Também, a mobilização da FNSP em circunstância em que não haja a efetividade da cooperação federativa, por exemplo, nos casos em que a mobilização aconteça apenas pela iniciativa de Ministro de Estado, também enfraquece os argumentos de que a FNSP não seria um órgão de segurança pública dotado de autonomia. Ademais, poderes demasiadamente amplos para Ministros de Estado não parecem coadunar com o ideal de freios e contrapesos na divisão de Poderes, que é a essência da democracia.

Um caminho democrático de legitimação e controle das ações da FNSP seria a inserção dela, por meio de Emenda Constitucional, no rol das instituições responsáveis por ações na área da segurança pública, após amplo debate social transparente, e, com base no texto constitucional, a aprovação e expedição de diplomas legais e infralegais mais detalhados, em especial no que tange ao regramento de sua convocação e atuação.

REFERÊNCIAS

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Projeto piloto de Bolsonaro e Moro para combater crime termina em fracasso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23. mai. 2021. Folhajos. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/05/projeto-piloto-de-bolsonaro-e-moro-para-combater-crime-termina-em-fracasso.shtml>. Acesso em: 5 mar. 2023.

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

BRASIL. Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2005. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2004, p. 3. Disponível em: <https://bit.ly/2LxE4L7>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11.8.2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 maio 2007, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/3662CTw>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Saiba mais sobre a atuação da Força Nacional de Segurança Pública**. [s.d]. Disponível em: <https://bit.ly/2rqVXVf>. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: Sistema Único de Segurança Pública**, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/341m0Qa>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Gabinete do Ministro. **Portaria nº 441, de 16 de abril de 2019**. Publicada no Diário Oficial da União em 17 abr. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/34YmWGd>. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Governo Federal lança "Em Frente, Brasil" para combater os crimes violentos no país. Brasília, 29 ago. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/33Zyx6l>. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Em frente Brasil, perguntas e respostas. Brasília, 26 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/em-frente-brasil/perguntas-e-respostas>. Acesso em: 16 mai. 2023.

BRASIL. Procuradoria Regional da República da 1ª Região. **MPF recorre para manter ação civil pública contra a Força Nacional de Segurança Pública**, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2LA8eNM>. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 3.427**. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em 24. set. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345250499&ext=.pdf>. Acesso em 04 mar. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº 2827. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 16. set. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** nº 468. Relator: Dias Toffoli. Brasília, 24 abr. 2018c. Disponível em: <https://bit.ly/2s4LGOOr>. Acesso em: 7 dez. 2019.

CÂMARA, Edna Torres Felício. PERES, Marcos Roberto de Souza. PERES, Sthefani Pinheiro dos Passos. Aspectos constitucionais da atuação das Forças Armadas brasileiras na garantia da lei e da ordem nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. In: COSTA, Beatriz Souza. CAMPELLO, Lívia Gaigher Bosio. LANNES, Yuri Nathan da Costa (coord.). **Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI** [Recurso eletrônico *on-line*], 2017, p. 539-556.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Apelação Cível nº 2009.29.00.000686-2/PA. Relator: Jirair Aram Meguerian. Brasília, 11 mar. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/340tldg>. Acesso em: 7 dez. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 468. Relator: Dias Toffoli. Brasília, 24 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2s4LGOOr>. Acesso em: 7 dez. 2019.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, p. 100-115, 2009.

GOEDERT FILHO, Valdir. **Práticas comunitárias da Polícia Militar do Paraná**: reflexões na perspectiva da psicologia social comunitária como processo educativo. 173 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PARESCHI, Ana Carolina Cambreses. ENGEL, Cíntia Liara. BAPTISTA, Gustavo Camilo (orgs.). **Coleção Pensando a Segurança Pública: Investigação criminal e avaliação de políticas de segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2PrIbd1>. Acesso em: 7 dez. 2019.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. WEICHERT, Marlon Alberto. Ministério Público Federal. **Nota pública: emprego da Força Nacional de Segurança Pública**, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2RG0QVI>. Acesso em: 7 dez. 2019.

PERES, Marcos Roberto de Souza. **Retrato das Unidades Paraná Seguro em notícia: repercussões psicossociais e pedagógicas**. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SEGURANÇA TERRITORIAL DE FRONTEIRAS E DIVISAS NO BRASIL: SISTEMAS, MÉTODOS, ESTRUTURAS E FASES DE POLICIAMENTO OSTENSIVO EM ÂMBITO ESTADUAL³⁸

Territorial security of borders and borders in Brazil: systems, methods, structures and phases of ostensible policing at the state level

Francinaldo Machado Bó³⁹

RESUMO

Analisaram-se aspectos relacionados à segurança territorial de fronteiras e divisas no Brasil, com foco nos sistemas, métodos e fases de policiamento ostensivo em âmbito estadual. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e multidisciplinar. Utilizou-se de bibliografia e fontes documentais. Os resultados apontam para algumas experiências pontuais realizadas pelas polícias militares do Paraná e de Goiás. Concluiu-se que existe uma lacuna nacional em termos de planejamento tático e operacional direcionados aos policiamentos territoriais ostensivos de fronteiras e divisas no Brasil, com carência de interoperabilidade com integração entre os segmentos estatais, sejam de segurança, defesa nacional e outras de ordem administrativa.

Palavras-chave: Polícia Militar; ciências policiais; segurança territorial; policiamento ostensivo; fronteiras.

ABSTRACT

Aspects related to the territorial security of borders and borders in Brazil were analyzed, focusing on the systems, methods and phases of ostensible policing at the state level. Methodologically, it is a

³⁸ Este artigo faz parte dos estudos elaborados pelo pesquisador no Curso Superior de Polícia da Polícia Militar do Estado de São Paulo, sob a gestão do Centro de Altos Estudos de Segurança e integra o Programa de Ciências Policiais de Segurança e da Ordem Pública.

³⁹ Coronel da Polícia Militar do Tocantins e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Tocantins.

qualitative, exploratory and multidisciplinary research. Bibliography and documentary sources were used. The results point to some specific experiences carried out by the military police of Paraná and Goiás. It was concluded that there is a national gap in terms of tactical and operational planning aimed at ostensive territorial policing of borders and borders in Brazil, with a lack of interoperability with integration between state segments, whether security, national defense and other administrative matters.

Keywords: *Military Police; police sciences; territorial security; ostensive policing; borders.*

1 INTRODUÇÃO

O estudo das fronteiras na segurança pública é um tema necessário em virtude de sua relação com divisas estaduais, numa perspectiva geográfica territorial. Coloca-se como problema de pesquisa a seguinte questão: quais os fundamentos teóricos sobre segurança territorial no contexto do policiamento ostensivo de fronteiras e divisas no Brasil? Metodologicamente, utilizou-se de uma abordagem qualitativa, usando-se fontes bibliográficas e legislação.

O artigo está dividido em seções. A primeira mostra uma abordagem sobre momentos da história do Brasil e seus impactos na construção de territórios, fronteiras e divisas.

2 TERRITÓRIOS, FRONTEIRAS E DIVISAS

Um dos marcos do estudo da geografia contemporânea e dos estudos do conceito de fronteira pode ser mapeado desde o século XIX, com os estudos de Alexander von Humboldt e Karl Ritter. Na atualidade, vários estudiosos se debruçam sobre o tema. Santos (2017, p. 233), ao tratar especificamente da fronteira, afirma que:

[...] é necessário distinguir, no interior das fronteiras políticas do país, a fronteira demográfica e a fronteira econômica. A fronteira política diz respeito a um projeto geopolítico governamental com objetivo de instaurar o povoamento no interior do país e, sobretudo, ter o controle político territorial do espaço. A fronteira econômica se refere, sobretudo, ao processo de desenvolvimento econômico

regional e territorial e como expansão do modo capitalista de produção. E a fronteira demográfica se refere ao povoamento e ocupação humana na fronteira.

Em seus estudos, Roberto de Souza Santos (2017) leciona sobre as distintas fronteiras brasileiras, destacando importantes pontos de observação das Ciências Policiais nessa investigação, que serão discutidos, dentro do tema proposto, para melhor compreensão da segurança territorial das fronteiras e divisas, em âmbito estadual no Brasil.

Na formação das fronteiras brasileiras, tendo em vista as questões geopolíticas no decorrer do tempo e seu processo de definição futura de fronteiras entre as unidades da federação, há questões diversas que justificam os delineamentos hoje existentes no Brasil. De acordo com Luz (2020), o Brasil, ao longo de sua história, passou fases que impactaram a construção da sua fronteira terrestre. Dessas, sete se destacam:

- Tratado de Tordesilhas (1494);
- Capitânicas Hereditárias (1534);
- Tratado de Madri (1750);
- Inconfidência Mineira (1789);
- Início da República (1889);
- Territórios de fronteira (1943); e
- Pós-Constituição Federal (1988) (Luz, 2020, p. 44).

Logo após os navegantes portugueses aportarem pela primeira vez no litoral das Terras de Pindorama, foi utilizado um acordo internacional lavrado em 1494, conhecido por Tratado de Tordesilhas, entre o Reino de Portugal e o Reino da Espanha, para limitar as terras conquistadas. Esse foi o ponto inicial das demarcações das linhas imaginárias que representavam as bordas do território português na América.

Em 1534, o rei de Portugal criou as Capitânicas Hereditárias, de forma que as terras distribuídas para seus respectivos donatários gerassem lucros e povoamento para os novos territórios desse reino, porém, poucos foram exemplo de sucesso de produção. Posteriormente, alguns vassallos começaram a explorar o solo português no continente americano, ocasionando assim as chamadas

Bandeiras. Em 1750, ocorreu o Tratado de Madri, um novo acordo entre os reinos de Portugal que ampliou os limites territoriais de Portugal na América.

A Inconfidência Mineira, que ocorrera no ano de 1789, com suas ideias e ideais de liberdade, fraternidade e igualdade, estimulou novamente mais mudanças nas bordas da América portuguesa.

Em 1889, houve o fim do Império do Brasil e iniciou-se a República, mais uma vez ocorreram mudanças nas províncias, algumas dessas foram divididas e assim originaram-se mais outras. A República transformou a configuração territorial conhecida por “província” para “estado”, o que ocasionou novas modificações nas divisas internas. Em 1943, criaram-se os Territórios Federais, estruturados em algumas fronteiras. Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil criou outros estados, que eram territórios federais, entre eles o estado do Tocantins.

Após discorrer brevemente sobre momentos históricos que impactaram a formação do Brasil, lança-se luz sobre alguns termos, que serão necessários na compreensão do presente artigo. Entre eles estão os conceitos de limite, divisa e fronteira.

- **Limite** é usado para designar a separação de dois municípios, por exemplo: o limite entre Fortaleza e Caucaia.

- **Divisa** é usada para a separação de dois estados, por exemplo: a divisa entre Ceará e Piauí.

- **Fronteira** é usada para a separação de países, por exemplo: a fronteira entre o Brasil e Argentina (ALE-CE, p. 13) (grifo do autor).

Por sua vez, o território, categoria clássica da Geografia, expressa “as relações de poder, de força e predominância de um grupo social sobre outro, de hegemonia; pode expressar resistências, rebeldia e contra hegemonia. É o elo entre a existência e o espaço” (Oliveira, 2020, p. 43). O entendimento sobre território é fundamental neste artigo, pois o seu significado gera situações tanto para o Estado, que se apropria legalmente, com legitimidade, quanto para criminosos, que podem utilizá-lo para gerar atos antissociais.

O território precisa ser pensado com atenção pelas Ciências Policiais, uma vez que permite compreender aspectos do fenômeno criminal, em especial sobre os impactos na segurança pública de fronteiras e de divisas. No próximo item será discutida a gestão da segurança das fronteiras e das divisas.

3 SISTEMAS DE CONTROLES DE FRONTEIRAS E DAS DIVISAS

O Brasil, com sua extensa fronteira terrestre, precisa ter estrutura definida sobre a sua política pública de segurança nessas bordas, sendo estabelecida em pressupostos técnicos e normatizações direcionadas pelo poder central, conforme o entendimento da nação. Sobre essa questão, Luz (2020, p. 139) afirma:

As causas que impõem os desafios para as regiões de fronteira são múltiplas e abarcam desde assuntos das áreas educacional, cultural e ambiental até as questões relacionadas à diplomacia, à defesa do território nacional e à segurança pública. No caso brasileiro, há grandes desafios diante da gestão do território fronteiriço, pois, ao fazer limite com dez países, se faz necessária uma gestão de política pública distinta para cada fronteira, dada as diferentes realidades apresentadas.

O Brasil tem uma fronteira de 15.719 km e possui um enorme território. Nesse cenário, existem várias configurações, econômica, social, política, de segurança pública e outras localizadas, conforme suas performances locais. Nesse contexto estão os *Arcos de Fronteiras*, com divisão em três segmentos, conhecidos por Arcos Norte, Central e Sul (Moura Filho, 2010, p. 136).

A partir da divisão da fronteira brasileira em três regiões conhecidas por Arcos, o Estado Brasileiro necessitou estabelecer políticas públicas em diversos campos, a fim de realizar programas e executá-los, de maneira coerente e direcionada. Porém, até o momento, não há por parte do governo federal direcionamento de planejamento com as definições de Arcos de Fronteiras, delimitadas e em planejamento e execução no tocante à segurança pública.

A importância de se estruturar ações governamentais nas fronteiras é essencial para a sobrevivência dessas regiões, pois nelas há cidadãos que dependem de suas rotinas, sendo indispensáveis a economia, a saúde, os serviços sociais, a infraestrutura e a segurança pública, condições essas que são definidas de maneira isolada, não havendo qualquer interação em seus planejamentos públicos. Sobre essa questão, Damas (2020, p. 47) afirma:

Desde os primórdios, a segurança fronteiriça fundou-se, essencialmente, na defesa e proteção do Estado e na manutenção da soberania. É de notar que as progressivas transformações sociais, culturais, técnicas e científicas impelem a uma nova agenda sobre a segurança das fronteiras dos Estados. Diante dessa nova ordem, o conceito clássico das fronteiras geográficas vem perdendo o seu caráter original, resultante das metamorfoses criminais e sociais potencializadas pelo avanço técnico e, conseqüentemente, a globalização.

Com o fim da Guerra Fria, o conceito de segurança internacional e as condições da segurança nacional tiveram mudanças em seus entendimentos e interesses, sendo a defesa nacional interferida por condições de crime organizado transnacional, o terrorismo, questões ambientais, entre outras.

Muitos pesquisadores não veem mais diferença entre defesa nacional e segurança pública de maneira tão linear como outrora, porém, há convergências entre as duas situações em que há necessidade de entrosamento entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança. Sobre a utilização de maior investimento em tecnologia e a importância de ações com foco na municipalidade, Luz (2020, p. 139) afirma:

A segurança pública para a região de fronteira demanda maior atenção e investimentos dos governos e das instituições privadas. Os municípios instalados na faixa de fronteira apresentam perfil diferenciado, pois, apresentam maiores taxas de homicídios, em grande parte por estarem nas rotas das drogas estipuladas pelas redes dos narcotraficantes. Neste sentido, o apoio tecnológico é de grande relevância no combate aos crimes transfronteiriços.

Questões geradoras de insegurança são comuns no cotidiano das fronteiras. A população fica à mercê de organizações criminosas internacionais, com suas teias e tentáculos em países fronteiriços,

não há o estabelecimento de política pública de segurança, o imprevisto é a regra da segurança pública nacional.

Para o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia (2006, p. L 105/1), “Os controlos de fronteira deverão ser efectuados de modo a assegurar o pleno respeito pela dignidade humana. O controlo fronteiriço deverá ser efectuado de forma profissional e respeitadora, e ser proporcional aos objetivos prosseguidos”.

É imperioso haver políticas públicas de Estado para o sucesso da segurança nas fronteiras brasileiras, para Luz (2020, p. 147):

As fronteiras brasileiras com os demais países sulamericanos se configuram em rotas de acesso de bens e pessoas que impactam diretamente na condição da segurança pública nacional. Quanto mais vulneráveis as vias de entrada e saída do país, maior será a criminalidade pelos municípios brasileiros.

Em países que possuem uma política pública de segurança e forte estrutura nesse segmento em fronteiras, elas são bem estabelecidas, contendo exemplos mais complexos, como a contextualização em segmentos.

Outro aspecto importante da relação da polícia de fronteiras com os limites e com a faixa a ser protegida e fiscalizada é demonstrado em escala de atuação, dividida em *três fases*. A divisão em três zonas ou área ressalta a importância da instituição para garantir o permanente funcionamento dos serviços fornecidos nos pontos de passagem. Assim, de fora para dentro do território, atua a polícia de fronteiras antes da entrada, o que ameaça os interesses do país a que serve, de maneira preventiva. Em seguida, quando pessoas e mercadorias já alcançam os limites estatais, agilizam-se a fiscalização e a tramitação para que a circulação continue favorecendo as trocas e a passagem de pessoas. Daqui em diante, já no interior do território, interessa muito mais patrulhar a região em busca de irregularidades e de ilícitudes (França, 2018, p. 77).

Esse conceito de três dimensões de fiscalização de fronteiras é utilizado por policiais de outros países, com suas condições de segurança que mostram na citação acima as peculiaridades e

robustez, em tais serviços de camadas, as sequências a serem seguidas para as suplementações de serviços e o adicional no serviço de segurança de fronteira.

França (2018) relata que no Reino Unido existem segmentos fiscalizatórios, em relação à segurança, com suas proposições contidas em políticas públicas específicas:

[...] as modificações no sistema de controle de fronteiras começaram mais claramente a partir dos atentados terroristas em 2007, os quais fizeram com que fosse aprovado o *Border Act*, forçando o anúncio de medidas em escalas diferentes como forma de incrementar a gestão securitária das fronteiras. Desse modo, e segundo discurso (*Statement on Security*) do então Primeiro Ministro, Gordon Brown, foram idealizadas três ações, principalmente em resposta aos ataques ao Aeroporto de Glasgow: a adoção de primeira linha de defesa, estabelecida ainda nos pontos de partida que levam ao país, tinha como objetivo evitar que “terroristas” fossem identificados e impedidos de ingressar em aeronaves, trens ou embarcações que tivessem como destino o Reino Unido. A segunda linha foi estabelecida nos principais portos de entrada, com auxílio de escaneamentos biométricos, sendo que também foi estabelecida uma nova força de fronteira, unificada. Já a terceira, como já apontado acima, instalou-se no interior do país, operando de forma diversificada e em cooperação com outras instituições para evitar ações criminosas e terroristas dos que conseguiram entrar sem serem identificados (França, 2018, p. 173).

As novas estratégias de segurança de fronteiras em acrescentar camadas fiscalizatórias em território nacional é parte dos princípios de defesa nacional, no tocante aos riscos à nação que por ventura possam ocorrer, seja ao seu povo ou à sua infraestrutura crítica. Essa nova expectativa e operabilidade em segurança de fronteiras e suas posteriores segmentações são executadas por diversas agências estatais que possuem missões de forças armadas, segurança pública e de Inteligência de Estado, há uma arquitetura estatal sólida para tal mister.

Outra questão que merece ser reforçada com o mesmo sentido de segmentação e suplementação de fiscalização de segurança em fronteira é o que atualmente está ocorrendo na União Europeia, com sua estrutura e agência de segurança de fronteiras, onde o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia (2006, p. L 105/4) assim definem “Controlo de segunda linha, um controlo

suplementar que pode ser efectuado num local específico, fora do local onde todas as pessoas são controladas (primeira linha)”.

No Brasil, o tipo de segurança de fronteira executado não possui direcionamento do poder central ou de instituições policiais que operam na segurança pública dessas regiões e ocorrem ações de maneira não ordenada. França (2018, p. 259) afirma que “a opção pela *mobilidade* na disposição das forças policiais, aduaneiras e militares na faixa de fronteira tem restrita relação com o modelo *reativo* adotado pela gestão securitária brasileira”.

O conceito de mobilidade na segurança das fronteiras brasileiras anunciado por França (2018) é bastante preocupante, pois leva ao entendimento de que não há estruturas físicas institucionais de órgãos de segurança pública nacional para atuarem de maneira permanente nas linhas fronteiriças. Para o caso do Paraná:

A missão principal do Batalhão de Fronteira é atuar na região de fronteira e no Lago de Itaipu, realizando policiamento ostensivo preventivo fardado para a preservação da ordem pública, por meio de operações de repressão à prática de crimes transfronteiriços, conforme diretrizes do Comandante-Geral da Polícia Militar. Como missão secundária atua no recobrimento das Unidades de Área instaladas nessa região e apoiando outras forças de Segurança Pública (PMPR, 2018, p. 4).

Há estados brasileiros que têm em suas estruturas de segurança pública órgãos destinados ao policiamento nas fronteiras, porém, tais agências, por não serem federais, não operam na fiscalização direta nas fronteiras. Nessas regiões, não têm o mesmo viés de patrulhamento e fiscalização, de ser parte das fases de segurança de fronteiras ou linhas sucessórias de fiscalização de fronteiras, como é possível ser encontrado na União Europeia e no Reino Unido, pois não atuam de forma coordenada com os órgãos de segurança fronteiriços brasileiros.

Na situação brasileira, mesmo contando com policiais federais operando nas fronteiras e com algumas polícias estaduais em atividade mediata nessas regiões, não há sinergia e nem combinação de esforços institucionais para tais sistematizações. Desta maneira, no Brasil, há reação, conforme

leciona França (2018), ou seja, a prevenção não é levada como prioridade na segurança das fronteiras brasileiras.

4 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DAS NAÇÕES E ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA DE FRONTEIRAS

Em virtude das mutabilidades dos fenômenos criminais e do terrorismo, os Estados têm instrumentalizado as estruturas governamentais para atuar na defesa de seus marcos demarcatórios com outros países, em formatos distintos de acordo com os limites e possibilidades de cada nação. De acordo com França (2018, p. 53):

[...] as características básicas de controle de fronteiras pelo mundo vêm sendo postas à prova com as recentes modificações geopolíticas, acarretadas pelos deslocamentos populacionais e agravadas por conta dos atentados terroristas dos últimos anos. Mesmo assim, é claro que não se pode simplesmente desconsiderar a importância de tais mecanismos, mesmo que venham sendo contestados e experimentados de maneira bastante evidente em alguns pontos do planeta.

Havendo riscos direcionados para alguma situação, é comum os responsáveis ajustarem suas capacidades de proteção. As fronteiras são partes importantes, consideradas vulneráveis e passíveis de intrusão. A ideia de soberania possui centralidade nas ações. Para França (2018, p. 110), “[...] cada Estado buscou desenvolver o modelo mais adequado a suas necessidades de controle fronteiriço, o que leva a concluir sobre a inexistência de um padrão correto a seguir”.

Dentro do conhecimento de estrutura estatal de segurança de fronteiras, as condições econômicas e o poder bélico são as principais questões observadas inicialmente. Em segundo plano, está a condição de desenvolvimento econômico e social do país, a qual fornece maiores condições de relações internacionais. Dessa maneira, a defesa de fronteira entre nações é um tema que não tem regra geral de organização institucional no mundo, ocorrem condições específicas em cada país, que institui sua estrutura própria de segurança fronteiriça conforme seus entendimentos e necessidades

nacionais. De acordo com França (2018, p. 108), há quem empregue somente militares nas tarefas sob comento, há quem delegue a agências civis somente a execução das atividades administrativas, há, ainda, quem mescle o emprego de constabulares e civis na gestão de suas fronteiras.

Na tutela de fronteiras, as possibilidades estatais são as empregadas por órgãos policiais civis, por corporações de segurança militares, com suas capacidades de força limitadas, conhecidas por gendarmarias ou constabulares e as instituições militares, constituídas para a defesa nacional. Essas três possibilidades podem ser mescladas em duas instituições ou até mesmo com a exposição das três capacidades.

Observa-se, por esse e outros motivos, a presença de forças constabulares como primeiro obstáculo à possível e iminente agressão externa, na melhor clássica concepção de uma *guarda de fronteiras* nesses modelos. Essas instituições são *militarizadas* e, em caso de maiores complicações ou problemas mais graves, dão o primeiro combate na região, sendo substituídas por forças regulares quando necessário (França, 2018, p. 224).

A estrutura civil é destinada somente para o papel de polícia de fronteira, na cobertura de outras instituições de caráter cível que atuam em fronteiras, como aduana, fiscalização sanitária e outras. Dessa maneira, elas não passam dos limites de segurança pública.

As corporações constabulares têm operações parecidas com as forças policiais civis, porém ocupam condição intermediária entre órgãos policiais civis e as forças armadas, com suas características de enfrentamento, com maior poder de fogo e de estrutura, com vistas a combater terroristas e organizações criminosas transnacionais.

As forças armadas, militares e completamente de caráter belicoso, são utilizadas geralmente quando há fronteiras muito extensas e seus países não tendem a ter convívio intenso com outros atores internacionais.

No contexto brasileiro, há uma condição excepcional, que são as polícias militares, que atuam preventivamente em estados que possuem fronteiras. Elas têm seus papéis de operarem indiretamente nesses locais.

Nesse sentido, observou-se a criação de destacamentos de patrulhamento de fronteiras por parte das polícias estaduais, como, por exemplo, o DOF no Estado do Mato Grosso do Sul. Justamente pela demanda acima referida, muitas unidades da Federação acabaram por empregar parte dos efetivos nas polícias militares para realizar tarefas de fiscalização e controle das fronteiras. É o caso do Rio Grande do Sul, o qual criou, por meio do Decreto nº 52.536/2015, a Companhia de Operações de Fronteira da Brigada Militar, a Coordenadoria de Investigações do Departamento de Polícia do Interior da Polícia Civil e o Núcleo de Perícias de Fronteira do Instituto-Geral de Perícias (França, 2018, p. 348).

Alguns estados brasileiros possuem em suas estruturas de segurança pública até mesmo órgãos com os seus nomes de polícia de fronteira, como Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, sendo essas forças públicas presentes e atuantes indiretamente em fronteiras.

A partir das características das instituições de segurança de fronteiras pelo mundo, conforme as variantes possíveis, nos seus respectivos países.

5 FASES DE CONTROLE DE FRONTEIRAS NO BRASIL

O conteúdo histórico sempre é um importante fator em pesquisa, em qualquer cenário. Assim, é necessário haver seu estudo com a óptica de tempo nessa investigação, para melhor ser apresentada e contextualizada a segurança territorial de fronteiras e divisas.

Em relação ao gigante asiático, sua consolidação territorial e os acontecimentos históricos também exerceram forte influência sobre a maneira como suas fronteiras terrestres foram instituídas. Por isso, trata-se novamente de considerar que, para países com vasto território, muitas vezes são enfrentados problemas similares, o que já foi demonstrado em relação aos Estados Unidos e à Rússia. Um deles, sem dúvida, são os fatores históricos na formação dos limites estatais (França, 2018, p. 195).

Partindo dessa premissa, este ponto da pesquisa tem o interesse em apresentar a situação da linha do tempo do Brasil, as condições de segurança das suas fronteiras, mesmo sendo considerado um país novo.

A definição das fronteiras no Brasil, contudo, só poderia se efetivar com o reconhecimento e a ocupação do espaço territorial. A necessidade de instalação das colônias militares nos anos 1850 se insere neste contexto, pois desempenhava o importante papel simbólico de manter uma aparência de ordem, de controle e de presença do Estado mesmo nas áreas mais remotas. Assim, seria fortalecida a ideia de unidade e de integração, bem como rechaçadas as intenções de absorção por países vizinhos. Esses núcleos de colonização militar, situados nos centros das matas e nas fronteiras, deveriam possibilitar ainda novas ocupações, contribuindo para o reconhecimento do Estado como soberano. Destarte, é necessário deslindar esse momento político e os debates que envolveram a implementação da colonização militar (Bezerra, 2015, p. 2).

O Brasil, em sua formação territorial, partiu do seu litoral a leste e foi ampliando suas imensas terras, com a expansão para o oeste. Tendo em vista que, no período colonial, o reino português utilizava-se da estrutura militar em sua administração, assim continuou a fazê-lo em terras brasileiras (Cotta, 2014). Dessa forma, o governo central, mesmo depois da independência do Brasil do reino de Portugal, continuou a se utilizar dessa estrutura para realizar suas investidas administrativas.

O que se trata é estabelecer núcleos de povoação, **em lugares remotos centrais e despovoados**, onde só a princípio podem resistir às privações, e permanecer como colonos, indivíduos habituados à obediência passiva, adquirida pelos severos hábitos da disciplina militar. A escolha desses pontos é, por via de regra, em nossas fronteiras ou em **alguns centros, onde se têm acumulado vagabundos e malfeitores, que ameaçam a segurança e a propriedade dos habitantes dos povoados mais próximos**. Tais colônias, portanto, têm o caráter pronunciadamente militar, e embora nelas entre o elemento agrícola, ainda assim **são mais que tudo colônias policiais**, de segurança e de defesa, que garantem, ao mesmo tempo, no futuro, o infalível desenvolvimento de povoações, que um dia indenizarão, com vantagem, todos os sacrifícios que com elas se fizerem (BRASIL, 1858, p. 15, In: Faria, 2009, p. 6, grifo do autor).

O emprego de recursos militares para atender a manutenção de territórios conquistados pelo Brasil foi executado no período imperial, pois o emprego militar nas fronteiras brasileiras possuía algumas

condições que estabeleciam aparente controle político e institucional, a segurança da região e consequentemente das suas fronteiras, sendo desta maneira estabelecidas colônias militares com estes fins nas extensas fronteiras.

As colônias militares eram bastante complexas, pois terminavam por ter muitos objetivos, como de povoação do território, para se manter o poder nacional, assim como a segurança dessas localidades, que nessa época ainda tinham instituições policiais incipientes e também a questão da defesa territorial brasileira, contando com efetivos militares para não haver invasão de estrangeiros.

Da simples análise da formação geográfica na zona fronteiriça, percebe-se que, se o Brasil não desenvolveu núcleos urbanos e/ou industriais na região, tampouco os países vizinhos o fizeram, o que aumenta ainda mais o isolamento das comunidades lá residentes, com falta de oportunidades em educação, saúde e com empregabilidade muito baixa, prejudicando ainda mais a integração (França, 2018, p. 229).

O desenvolvimento nas fronteiras, a oeste do território nacional, foi pouco explorado no campo econômico, não havia expansão da indústria e muito menos a condição urbana, pois a distância era muito grande e um fator desmotivador para tais progressões. Conforme França (2018, p. 228):

A conformação das fronteiras brasileiras traduziu-se pelos avanços a oeste, consolidando-se a detenção e posse de imenso território. Após tal conformação, e levando-se em consideração que não se buscou a integração comercial e cultural com os países vizinhos, desenvolveu-se a concentração da população na parte leste, distanciando-se a fronteira terrestre das regiões de decisão e de poder no Brasil.

Desde 1500, o oeste brasileiro foi pouco desenvolvido, poucas estruturas institucionais foram construídas ou desenvolvidas, principalmente nessas fronteiras. O Estado brasileiro pouco efetuou em políticas públicas nessa região, sendo o campo da segurança pública uma questão importante para a nação e o povo que vive nessas zonas fronteiriças.

A análise principal com a ideia de que os Estados que se formaram no subcontinente da América do Sul possuem governos centrais incapazes de apresentar qualquer solução aos problemas transfronteiriços, principalmente no

que diz respeito ao narcotráfico e ao contrabando. Por isso, esses mesmos problemas se espalham, causando ainda mais isolamento destas regiões. (França, 2018, p. 230)

O tráfico de drogas e o contrabando de mercadorias, ambos ilegais, são fatores que elevam os problemas na faixa de fronteira brasileira com outras questões-problemas de regiões fronteiriças, as quais elevam a criminalidade a índices altíssimos de comprometimento da segurança nessas regiões de fronteira.

Assim, no caso brasileiro, destacam-se, basicamente, duas diferentes abordagens das questões fronteiriças: na fronteira norte (amazônica) há uma maior preocupação com a adoção de políticas específicas de controle de uso e acesso ao território nacional. Trata-se de uma perspectiva ainda muito na linha da geopolítica que dominou o último período de exceção (1964/1985). Já na região da fronteira sul (MERCOSUL), formada por subregiões com maior grau de urbanização, as iniciativas do Estado revelam uma visão mais econômica da integração continental, conforme a Proposta de Reestruturação do PDFF (arcos Norte, Central e Sul). Este, ainda prevê uma terceira abordagem, considerada, porém, de transição, ou seja, em que as características de uma e de outra se apresentam, na altura da Região Centro-Oeste (Moura Filho, 2010, p. 136).

A visão e as diferenças existentes no emprego da segurança fronteira no Brasil possuem substâncias regionais em que suas características são exponencialmente importantes, com o emprego de forças de segurança em quantidade maior ou menor, conforme o entendimento do governo central e sua relação geopolítica com o país vizinho da respectiva fronteira.

Dessa maneira, há na segurança das fronteiras do norte brasileiro a questão mais voltada à geopolítica de defesa territorial, com visão geoestratégica, levando em conta maior estrutura das forças armadas nessas demarcações entre as nações, em sua maioria de difícil acesso e de longas distâncias.

No tocante às fronteiras do centro-oeste do Brasil, conhecidas como de transição, entre o sul e o norte da nação, a perspectiva nessas fronteiras é mais direcionada ao enfrentamento aos crimes de tráfico e contrabando ilegal, porém, com pouca estrutura estatal do segmento de segurança pública para operar em tais questões.

Já na parte sul brasileira, as fronteiras são direcionadas para o contexto de comércio entre o Brasil e os outros países da fronteira, contando com pouco aparato público destinado à segurança pública, sendo as questões aduaneiras de sanidade animal as mais demandadas pelo governo central.

6 POLICIAMENTO DE DIVISAS NO BRASIL

A segurança pública em Regiões de Divisas entre estados brasileiros é uma questão que começou a ter ênfase em um passado recente, contando com a criação de unidades operacionais policiais militares destinadas ao emprego de policiamento ostensivo nesses territórios. Dessa maneira, a possibilidade de inovação no campo das políticas públicas de segurança pública nacional é muito incipiente, contando com pouquíssimas unidades da federação que possuem em suas estruturas organizacionais tais componentes.

O Comando de Operações de Divisas (COD) nasceu da necessidade de policiamento especializado nas divisas com outros estados, tendo em vista que Goiás é um estado rota de tráfico de drogas e contrabando de armas de fogo. Era necessário dar mais atenção para essa questão, visando coibir inclusive crimes da modalidade denominada “novo cangaço” (Pereira; Da Costa, 2019, p. 11).

A inovação em segurança pública em caráter ostensivo do estado de Goiás surgiu com o advento do Comando de Operações de Divisas (COD), com atuação em suas Regiões de Divisas, com outros estados, fortalecendo assim a prevenção dos crimes ultraviolentos.

A demanda geradora do COD na Polícia Militar de Goiás (PMGO) foi a criminalidade organizada por meio do tráfico de drogas, contrabandos ilegais e ainda crimes de ultraviolência, contra estabelecimentos bancários e empresas de guarda de valores.

O COD atua em policiamento ostensivo de maneira preventiva e também repressivamente, logo quando ocorre algum crime. A expertise do COD gerou doutrina de policiamento próprio, em conformidade com sua missão. Segundo Mesquita e Marques (2022, p. 7):

As equipes policiais são lançadas no terreno observando o Plano de Articulação das Operações de Divisas, contido em Anexo A, procurando sempre lançar operadores nas 12 Regiões de Divisas (RDs), fechando desta maneira todo o perímetro das divisas, com o objetivo de blindar o estado, dificultando a entrada ou saída de criminosos e dos produtos oriundos de crimes. Caso os números estatísticos justifiquem, a operação conjunta de massificação é realizada na RD que apresenta a demanda pontual. Os resultados têm sido significativos com a segurança e a tranquilidade social novamente sendo restabelecidas.

Com o sucesso do COD na PMGO, a Polícia Militar do Tocantins (PMTO) inseriu em sua estrutura orgânica o COD, com atuação nos moldes da unidade de mesmo nome na força pública goiana, havendo assim a importação de doutrinas e conhecimentos daquela polícia para a polícia ostensiva do estado do Tocantins atuar em suas divisas com outros estados.

A PMTO, em sua performance administrativa de emprego estratégico, estruturou as suas divisas com outros estados em Regiões de Divisas (RD) para melhor entendimento e visualização dos planejadores e operadores em policiamento de divisas, gerando assim maior facilidade de planejamento e emprego operacional de policiamento ostensivo nessas regiões. De acordo com Mendonça e Ramos (2020), o tema é atual e imprescindível na conjuntura nacional na medida em que demonstra a grande importância das operações policiais que são executadas nas fronteiras do Brasil com outros países e em especial nas divisas do Tocantins com outros estados.

O avanço do crime organizado e sua enorme mobilidade em todo território nacional exige, do poder público, respostas eficazes e, nesse sentido, o policiamento nas divisas que é executado por forças de segurança especializadas torna-se fundamental (Mendonça; Ramos, 2020, p. 17).

Para Mendonça e Ramos (2020), o policiamento ostensivo de divisas é importante para tais regiões. O emprego de policiamento de divisas realizado por unidades policiais militares destinadas especificamente para tais atividades gera melhor qualidade de serviço em segurança pública para essas regiões, deixando assim seu povo com melhor sensação de segurança.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da ideia de que este artigo pretende ser uma produção científica sobre o policiamento de fronteiras e divisas sob a óptica das forças públicas estaduais, as quais atuam no policiamento ostensivo, há raras pesquisas sobre tal prática estatal do campo da segurança pública.

O estudo baseou-se na revisão de alguns conceitos geográficos sobre territórios, fronteiras e divisas; sobre os sistemas de controles de fronteiras e divisas; sobre as características institucionais das nações e estruturação dos sistemas de segurança de fronteiras e as fases de controle de fronteiras no Brasil.

A segurança de fronteiras é um tema comum em discussões internacionais, porém, no Brasil, é bastante comentado e estudado em certa possibilidade, na qual se levantam questionamentos sobre políticas públicas de maneira ampla, não há muitos questionamentos sobre quais estruturas existem, como são formadas, os tipos de controle em execução, quais sistemas.

Outro tema aqui analisado é em relação à segurança pública de divisas estaduais, questão menos estudada ainda e mais difícil de estabelecer estudos, tendo em vista essa situação ser exposta a partir de um passado recente da segurança pública nacional.

Assim, são apresentadas algumas considerações importantes, como os estados de Goiás e Tocantins, que possuem nos quadros das suas respectivas forças públicas policiamento especializado em divisas estaduais. A PMTO ainda tem em suas normativas a criação de Regiões de Divisas que facilitam o estudo e planejamento racionalizado do emprego de seus meios operativos em tais RDs.

REFERÊNCIAS

- ALE-CE. **O que você precisa saber sobre limites territoriais**. Projeto Atlas Georreferenciado. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2017.
- COTTA, Francis Albert. **Matrizes do Sistema Policial Brasileiro**. Belo Horizonte: Crisálida, 2012.
- BEZERRA, Jéssika de Aquino. **Civilizar os sertões, consolidar o estado**: A Colônia Militar do Jataí e os Aldeamentos Indígenas no Tibagi (1845-1897). Dissertação (Mestrado em História) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2015.
- DAMAS, Crimildo Caetano. **Polícia de Fronteira de Moçambique**: o seu contributo para a Segurança Interna. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa, 2020.
- FARIA, Regina Helena Martins de. **Policimento em área de fronteira interna**: o caso da Colônia Militar do Gurupi no Maranhão oitocentista. ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. Fortaleza. 2009.
- FRANÇA, Rafael Francisco. **Controle de fronteiras no Brasil**. Barueri, SP: Novo Século Editora, 2018.
- LUZ, Arnaldo José. **A segurança na fronteira**: o papel do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) no Estado do Paraná. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2020.
- MENDONÇA, Márcio Antônio Barbosa de; RAMOS, Silvana Rosa de Jesus. **Operações policiais em regiões de divisa do Tocantins**: desafios e ações desenvolvidas pela polícia militar. Artigo (Especialista em Altos Estudos em Segurança Pública) – Universidade Estadual de Goiás, Palmas, 2020.
- MESQUITA, Sherlock Luís de; MARQUES, Marizon Mendes. **Estudo retrospectivo**: avaliação do emprego da Polícia Militar do Tocantins na Operação Hórus Divisas no ano de 2021. Artigo (Especialização em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar do Guatupê, Curitiba, 2022.

MOURA FILHO, José Luiz de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças**: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

OLIVEIRA, Ubiratan Francisco. **Cartografias ontológicas de educadoras do campo da região do Bico do Papagaio-TO**: o desvelar do ser-estar da mulher na formação docente em Educação do Campo. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. REGULAMENTO (CE) 562, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). **Jornal Oficial da União Europeia**, 13 de abril de 2006. L 105/1.

PEREIRA, Ludson Galdino; DA COSTA, Leon Denis. **Importância das especializadas na Polícia Militar**: um retrato do Comando de Operações de Divisa (COD). Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás. Junho. 2019.

PMPR. **Normas gerais de ação**. Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron). Março. 2018.

SANTOS, Roberto de Souza. Desenvolvimento humano e regional na fronteira: o caso do município de Pedro Afonso-TO. *In*: SANTOS, Roberto de Souza; LIRA, Elizeu Ribeiro (org.). **Fronteira, território e cidades no cerrado**: discussões e reflexões socioterritoriais. Goiânia: Kelps, 2017.

A TRAGÉDIA DE HEYSEL E SEUS IMPACTOS NO POLICIAMENTO DE FUTEBOL E DE EVENTOS MULTITUDINÁRIOS

The Heysel tragedy, its causes and consequences on football and major events policing

Steevan Tadeu Soares de Oliveira⁴⁰

RESUMO

A tragédia ocorrida em Heysel, na Bélgica, é uma das mais tristes e ao mesmo tempo importantes para fins de estudos de violência relacionada ao futebol e de eventos multitudinários. O jogo era a final da Liga dos Campeões (*Champions League*) de 1985 e o saldo de 39 mortes e 600 feridos causou grandes mudanças no mundo da gestão do futebol. Todavia, apesar da relevância, há uma lacuna em língua portuguesa acerca do episódio. Para mitigar esse déficit na literatura científica lusófona, o artigo buscou, por meio de fontes secundárias, reconstruir uma cronologia do incidente a partir de fontes oficiais, trabalhos acadêmicos e arquivos da mídia, utilizando-se da metodologia de estudo de caso. Apesar da limitada capacidade de generalizações, típica do método de Estudo de Caso, foi possível identificar diversas causas que contribuíram para o desfecho do incidente e, conseqüentemente, refletir sobre ações, responsabilizações e protocolos de atuação em eventos com grande aglomeração de pessoas, com especial destaque para a atividade policial.

Palavras-chave: hooligans; torcidas organizadas; violência relacionada ao futebol; policiamento de eventos.

ABSTRACT

The Heysel tragedy is one of the saddest and most impactful events for the study of football-related violence and the management of major events. The game was the 1985 Champions League final, and its outcome was 39 deaths and 600 injuries, which provoked important changes in the world of

⁴⁰ Capitão da Polícia Militar de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Criminologia pela Universidade de Edinburgh. Bacharel em Ciências Militares e em Direito.

football. However, despite its relevance, there is a gap in the Portuguese language about the episode. Aiming to mitigate this deficit in the Portuguese-speaking scientific literature, the article sought, through secondary sources, to reconstruct a chronology of the incident from official sources, academic works and the media records. It used the case study methodology. Despite the limited capacity for generalizations, typical of the case study methodology, it was possible to identify several causes that contributed to the outcome of the Heysel tragedy and, consequently, to reflect on actions, responsibilities and protocols for this type of event, with special emphasis on police service.

Keywords: *hooligans; football related violence; policing; policing major events.*

1 INTRODUÇÃO

Já faz alguns anos que o hooliganismo e a violência relacionada ao futebol se tornaram manchetes comuns no Brasil e em outros países. Em certos momentos, com mais ou menos apelo midiático, o tema episodicamente surge e rouba a cena no noticiário.

No imaginário popular brasileiro, torcida organizada já é quase sinônimo de briga e violência. Cenas gravadas dentro ou fora dos estádios são reprisadas por dias ou semanas, contribuindo ainda mais com essa associação entre torcidas em jogos de futebol e barbárie. Nos debates que surgem após os incidentes, é comum os meios de comunicação questionarem as leis, a polícia, o judiciário, o ministério público, e todos os demais atores do sistema de justiça criminal e os envolvidos com a organização do esporte. Contudo, apesar do alarde e do populismo das reações emotivas, pouco se tem escrito sobre medidas que poderiam mitigar a violência relacionada ao futebol.

Muito provavelmente o melhor lugar para se estudar o assunto é no Reino Unido. Foi lá que a expressão *hooligans*, como a conhecemos hoje, foi cunhada e lá também surgem diversas soluções para lidar com o tema. *Hooligans* é um termo que surge na Irlanda, a partir do sobrenome de uma família que era famosa localmente pelas brigas que causava. Posteriormente, a expressão foi associada à juventude desordeira e incivilizada.

Durante as décadas de 1960 e 1970, no Reino Unido, não era muito habitual utilizar o vocábulo para se referir a brigas de torcedores. Contudo, um aumento de visibilidade das brigas nos estádios, assim

como um aumento de incidentes com violência relacionada ao futebol, atinge seu ápice (Murphy; Dunning; Williams, 1988). Nesse contexto, a expressão *hooligan* passa a ser associada frequentemente a torcedores violentos e problemáticos, reduzindo o uso do termo com outros sentidos a não ser no espaço do futebol.

Foi nesse momento em que o hooliganismo passou a ser considerado um grande problema social na Inglaterra que o governo nacional foi pressionado a cuidar mais atenta e rigorosamente da violência relacionada ao futebol. Desse momento em diante, um conjunto de medidas administrativas, legais e policiais ganham impulso significativo. Entre avanços e retrocessos, um arcabouço de práticas e teorias para lidar com esse desafio se consolidaram.

Um dos motivos da riqueza do estudo da violência relacionada ao futebol no Reino Unido é o vasto número de tragédias ali ocorridas e incidentes envolvendo torcedores ingleses em outros países. Incidentes esses que já vinham acontecendo muito antes das décadas de 1960/1970. Todavia, é na conjuntura política da segunda metade do século XX que dois casos emblemáticos trouxeram mudanças significativas para o policiamento de eventos. Não é por menos que as tragédias de Heysel e Hillsborough são consideradas as mais relevantes para o estudo das ações policiais em jogos de futebol (Oliveira, 2022, p. 47). A primeira delas, Heysel, aconteceu na Bélgica em 1985. A segunda aconteceu em Hillsborough, na Inglaterra, em 1989.

Essas tragédias se entrelaçam. Heysel é um distrito da capital belga, Bruxelas. O jogo era a final da *Champions League*, um campeonato de abrangência territorial europeia. A confusão envolveu torcedores do Liverpool, time inglês, e da Juventus, time italiano. O segundo caso, por sua vez, aconteceu na Inglaterra, em Hillsborough, tendo o incidente novamente envolvido torcedores do Liverpool.

Além do envolvimento de torcedores do Liverpool nas duas tragédias, as linhas que unem os dois eventos são profundas. A tragédia em Heysel fortaleceu no imaginário popular a ideia dos *hooligans* como a grande causa dos problemas da violência relacionada ao futebol. Assim, por ser o câncer social inglês, deveria ser extirpado. Após essa tragédia, uma série de medidas foram incrementadas

ou desenvolvidas, com vistas a fazer frente aos problemáticos torcedores violentos. Em Hillsborough, todo esse aparato como grades e metais de contenção, bem como a ideia fixa de que a causa da violência era única e exclusivamente os torcedores violentos, contribuíram para a morte de quase uma centena de torcedores. Estudar a tragédia de Heysel demonstra, entre outras coisas, que responsabilizar unicamente os torcedores é uma perspectiva limitada e provavelmente não irá solucionar o problema da violência relacionada ao futebol

Assim, compreender casos como esses dois eventos torna-se crucial para se desenvolver um conhecimento mais amplo sobre violência relacionada ao futebol e sobre as medidas adequadas para lidar com esse desafio. Contudo, em grande medida os relatos sobre Heysel são de textos jornalísticos ou em websites (Chisari, 2004, p. 201). Em língua portuguesa a escassez de artigos sobre o tema é ainda maior, o que condiz com a limitada base de pesquisas sobre o policiamento de eventos multitudinários (Oliveira, 2019, p. 14). Visando diminuir essa lacuna, o presente artigo irá realizar um estudo de caso unitário (Gil, 2017; Yan, 2004), a partir da atualização e expansão de fontes secundárias coletadas em outra pesquisa sobre a violência relacionada ao futebol (Oliveira, 2022).

No intuito de explorar o material bibliográfico, será adotada como estratégia analítica uma sequência cronológica. Assim, na segunda seção será oferecido um panorama geral do evento, ressaltando o contexto da partida de futebol em questão, sua organização, simbolismo e relevância quando de seu acontecimento. A terceira seção apresentará uma possível sucessão dos incidentes, com destaque para a atividade policial e para cuidados que poderiam ter prevenido o incidente. A quarta seção enfoca algumas repercussões e consequências da tragédia em Heysel. Por fim, uma breve seção de considerações finais encerra o texto.

2 O QUE ESTAVA EM JOGO? A PARTIDA DE FUTEBOL PARA ALÉM DAS QUATRO LINHAS

A partida de futebol que resultou na tragédia aconteceu em Heysel, distrito de Bruxelas. Contudo, um evento desse porte envolve toda a cidade e inicia-se muitas horas antes do apito inicial. O dia

era 29 de maio de 1985 e o jogo era a final da Taça dos Clubes Campeões Europeus, atualmente chamada de Liga dos Campeões (*Champions League*), principal campeonato europeu de clubes. Na disputa pelo título estavam dois dos maiores clubes de futebol do mundo, o Liverpool, time inglês que havia ganhado a edição anterior do campeonato em 1984, e o Juventus, da Itália, que até então não havia ainda conquistado esse título.

Chegaram à final da competição as equipes que de fato eram consideradas as melhores naquele momento, mas as circunstâncias já indicavam que não se tratava apenas de uma mera disputa de dois clubes pelo título. Uma rivalidade entre os países aos quais eles pertenciam parecia subjacente. Os times ingleses estavam dominando as últimas edições da *Champions League*, ganhando sete das últimas oito disputadas. Os italianos, por outro lado, haviam ganhado a última copa do mundo, com seis jogadores da Juventus dentre os 11 titulares. No ano anterior, o Liverpool havia conquistado o título vencendo o Roma, tendo os ingleses derrotado os italianos na própria capital da Itália. Assim, uma atmosfera de revanche e de rivalidade estava presente para todos os lados, sendo que na final em Roma já havia acontecido alguns problemas com torcedores ingleses nas áreas centrais da cidade e nos arredores do estádio. Portanto, o histórico da competição e da rivalidade entre os clubes indicavam possíveis tensões entre os clubes e torcedores (Chisari, 2004, p. 210).

Definitivamente uma final de Liga dos Campeões não é um jogo qualquer. Em Heysel, em 1985, os diversos elementos de tensão mencionados tornavam o contexto ainda mais delicado. Só para se ter uma ideia, um copioso número de espectadores acompanhava o jogo ao vivo, que estava sendo televisionado para 77 países (Kech, 2015, p. 155). Portanto, um jogo fora dos padrões comuns para aquela época, pois partidas de futebol televisionadas ao vivo e internacionalmente não eram a regra para meados da década de 1980.

No contexto dos anos 1960-1980, o hooliganismo estava em seu ápice e as brigas eram parte da atmosfera geral nos dias de jogos. Como é comum neste tipo de evento, os torcedores chegaram bem antes na cidade sede. Cerca de 12 horas antes do jogo, os fãs do Liverpool e da Juventus já estavam presentes nos bares ou andando pelas ruas e praças do centro de Bruxelas. O clima geral

era de amizade com fotos juntas entre os fãs e a tradicional troca de cachecóis dos clubes, conforme se vê na Figura 1.

Figura 1 - Torcedores italianos e ingleses confraternizando em Bruxelas, horas antes dos distúrbios no Estádio



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁴¹

Porém, torcedores alcoolizados urinando nas ruas e alguns focos de brigas e arremessos de garrafas eram identificados e, por volta do meio-dia, um cidadão inglês foi esfaqueado por um torcedor da Juventus (Lewis, 1989, p. 19). Portanto, assim como o histórico e o contexto geral da partida, pelo

⁴¹ Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

menos desse momento em diante, havia sinais no dia do evento que a situação poderia ficar mais delicada.

No local do jogo, a situação era ainda mais problemática. A entrada do público foi caótica e marcada por falhas. A abertura dos portões estava marcada para as 17 horas, todavia um atraso fez com que os torcedores começassem a entrar somente uma hora após o previsto. Uma multidão se formou, prejudicando ainda mais o fluxo das pessoas. Alguns torcedores tentavam entrar de qualquer forma: escondidos, pulando muros, forçando passagem por frestas, buracos e cercas ao redor do estádio, que eram suscetíveis a acesso indevido (Chisari, 2004, p. 202). Não havia catracas como se conhecem hoje, e o inquérito que investigou o caso identificou que torcedores estavam conseguindo entrar com o ingresso e repassá-los para pessoas do lado de fora, viabilizando que mais de uma pessoa entrasse no estádio com o mesmo ingresso (Home Office, 1986, p. 6).

Figura 2 - Torcedores tentando entrar pelo estádio através de buracos nos muros



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁴²

⁴² Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

O atraso e a confusão da entrada do público repercutiram na revista pessoal para acesso ao evento. Para agilizar o fluxo do público, os agentes de segurança começaram a ter menos cuidado nas revistas, o que fez com que torcedores entrassem com materiais proibidos ou até mesmo sem ingressos. Na confusão que já se formava, os torcedores não estavam sendo adequadamente informados para onde deveriam se direcionar para chegarem aos seus respectivos lugares. No mesmo sentido, o estádio possuía poucas placas e sinais para identificar corretamente os setores. Assim, os torcedores com ingressos não conseguiam se orientar com facilidade para onde se dirigir.

Acerca da estrutura, o estádio de Heysel havia sido inaugurado em 1930, portanto, cinco décadas antes da tragédia. Apenas uma das tribunas havia sido construída em 1980, sendo as demais edificações ainda da época de sua construção (Home Office, 1986, p. 3).

Figura 3 - Estrutura velha e deteriorada do estádio, às vésperas do jogo



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁴³

⁴³ Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

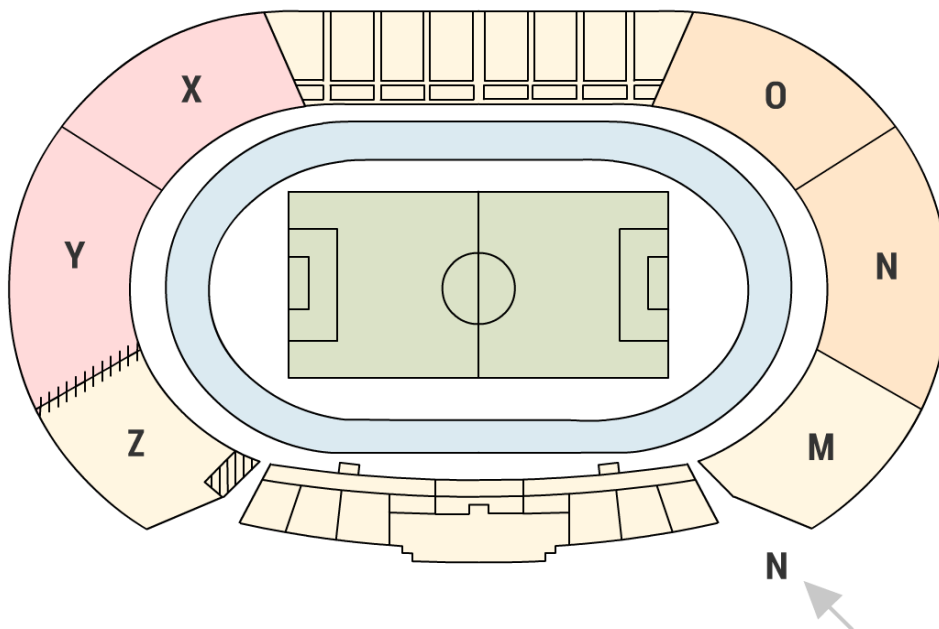
Como se vê na Figura 3, a edificação estava velha e decadente. Concretos podiam ser facilmente arrancados da alvenaria e viraram objetos arremessados durante a confusão, juntamente com pedras soltas que havia dentro do estádio (LEWIS, 1989, p. 19). Assim, com olhar retrospectivo, não é difícil perceber a inadequação do estádio em virtude de sua estrutura precária. Contudo, uma avaliação anterior foi realizada e estava conivente com esses elementos. Sobre as condições do estádio, um pesquisador que estudou o evento e visitou o estádio afirmou que,

Notei mato crescendo nas arquibancadas, indicando a baixa qualidade do concreto quebrado. Os torcedores de ambos os setores tiveram que ter cuidado ao se movimentar pela arquibancada por causa do pavimento irregular. Isso foi agravado pelo ângulo das arquibancadas, que não é tão íngreme quanto em alguns outros estádios, mas ainda assim dificulta a movimentação⁴⁴.

A Figura 4 apresenta a distribuição prevista para as torcidas no estádio no dia do jogo. As laterais seriam zonas neutras, assim como os setores Z e M. Os torcedores mais fanáticos ficariam nas extremidades, atrás dos gols, em áreas para se assistir ao jogo em pé – gerais, como se costuma referir no Brasil. Os setores O e N estavam destinados para os italianos (área sul), enquanto os setores X e Y (norte) foram reservados para os ingleses. Contudo, a venda de ingressos não aconteceu como planejado e muitos deles foram comercializados de forma irregular na Itália, fazendo com que um número elevado de torcedores da Juventus estivesse presente nos setores Z e M, destinados a torcedores neutros (Murray, 1985). Em virtude da destinação irregular de ingressos, há relatos de bilhetes sendo vendidos na Sicília, Itália, por 100 vezes o valor oficial (Home Office, 1986, p. 5). Assim, muitos torcedores italianos mais fanáticos, caracterizados como torcedores da Juventus, ficaram lado a lado com o grupo mais fanático de torcedores do Liverpool, fora do planejamento do evento.

⁴⁴ No original: *I noticed weeds growing on the terraces, indicating the broken-up quality of the concrete. Supporters in both sections had to be careful as they moved around the terraces because of the uncertain footing. This was exacerbated by the angle of terraces, which is not as steep as in some stadiums, but still made movement difficult* (Lewis, 1989, p. 21).

Figura 4 - Mapa do Estádio em Heysel com a divisão dos setores



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de imagens do site Salla Della Memoria Heysel

Sobre o policiamento, uma das falhas foi que não havia uma unidade de comandamento dentro do estádio. Havia duas polícias realizando o policiamento ostensivo, o que dificultou a comunicação ou remanejamentos durante o incidente. Ademais, uma das polícias, a que estava encarregada do setor Z no qual aconteceu o maior problema, não se fez presente na reunião preparatória. Além da dificuldade na comunicação entre os setores, a comunicação do policiamento interno com os policiais na área externa do estádio era precária. Assim, quando se precisou acionar reforço externo, isso não foi possível de forma imediata.

Ainda sobre o efetivo policial, no ano anterior, 1984, a Bélgica sediou a final da Liga da Europa e duas mortes haviam acontecido – uma fora e uma dentro do estádio. O que já poderia ser um indicativo para cuidados maiores para a partida final de 1985 ou até mesmo contraindicar a cidade para sediar o evento. Em 1984, 400 policiais foram escalados para o policiamento interno do estádio (Chisari, 2004, p. 212). Em 1985, apenas 100 policiais cuidavam do policiamento interno do estádio,

com público de 60 mil pessoas. Portanto, há indicativos de que o efetivo policial escalado tenha sido menor do que o do ano anterior, quando duas mortes ocorreram. Ainda sobre os recursos humanos empregados, semanas antes do jogo havia acontecido uma visita do Papa à cidade, o que exigiu um empenho maior de policiais. Assim, policiais mais experientes em eventos estavam de folga como compensação pelo excesso de jornada de trabalho dos dias anteriores (Heisel, 2005). Portanto, muito provavelmente o efetivo não era apenas menor, mas também com menos qualificação técnica para o policiamento de multidões.

A Figura 5 demonstra a separação física, por meio de alambrados, entre o setor Y, destinado a torcedores do Liverpool, e o setor Z, supostamente destinado aos torcedores neutros, mas que estavam com muitos torcedores italianos mais fanáticos. Cabe destacar ainda que, por ser previsto como setor neutro, foram escalados para esse espaço policiais considerados menos preparados para o policiamento de futebol.

Figura 5 -Policiais belgas na divisão entre as torcidas do Liverpool e da Juventus, setor que segundo o planejamento deveria ser neutro



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁴⁵

⁴⁵ Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

Os Setores Y e X foram separados por um espaço delimitado por grades e tubos de metal, formando uma espécie de passadiço. Previamente, havia sido definido que haveria policiais nesse corredor, um por degrau. Contudo, isso não aconteceu no dia do evento. Imagens indicam menos policiais do que o esperado.

Com a confusão na entrada dos torcedores, cerca de 75 minutos antes do jogo começar, o estádio ainda estava vazio, mas a parte destinada aos torcedores da Juventus e do Liverpool já estava cheia. Foi em um desses setores mais cheios que uma briga acabou por levar à morte de dezenas de torcedores.

3 A ESCALADA DA VIOLÊNCIA

Na seção anterior, demonstrou-se que muitos problemas foram identificados ainda no planejamento e também nos momentos que antecederam ao jogo. Um dos primeiros imbróglios que se tem registro foi a derrubada, por torcedores italianos, de uma cerca temporária ao redor do estádio. A proteção tinha cerca de 1 quilômetro de extensão e era dividida em 50 sessões, sendo que, às 16 horas, 30 delas já haviam sido derrubadas (Home Office, 1986, p. 6). Outros focos de distúrbios se sucederam, como confusões nos blocos O e N e relatos de invasão no bloco M em virtude de superlotação. Garrafas e fogos de artifícios foram arremessados reciprocamente pelas torcidas rivais em diversos pontos do estádio.

Contudo, foi por volta das 19 horas, uma hora antes do jogo começar, que o maior dos problemas ocorreu. Segundo relato de torcedores do Liverpool, eles perceberam no setor Z torcedores italianos agredindo seus compatriotas ingleses (Heysel, 2005). Por outro lado, analistas italianos dizem que a confusão começou com os ingleses arremessando garrafas e outros objetos na torcida da Juventus (Chisari, 2004, p. 202). Portanto, parece estar em disputa a razão mais imediata da briga que levou à queda do muro. Após esses incidentes, de origem controversa, torcedores ingleses passaram pela divisão das torcidas e invadiram o setor Z com pedaços de metal retirados do próprio alambrado – que, como mencionado, estava velho e facilmente fragmentava-se nas mãos dos torcedores. Com

esse ataque, torcedores italianos se espremeram ao fundo do setor, em um muro – indicado por hachuras na Figura 4/Setor Z.

Com a pressão na alvenaria já envelhecida, parte do muro colapsou, derrubando os torcedores de uma altura considerável, conforme se vê na Figura 7. Inicialmente, acreditava-se que a queda do muro havia sido a maior responsável pelas mortes, mas posteriormente identificou-se que alguns dos torcedores mais próximos ao muro morreram, sim, pela queda. Contudo, outros tantos morreram pelo esmagamento/sufocação. Dessa forma, em certo sentido, a queda do muro havia sido benéfica para parte dos torcedores, pois teria aliviado a pressão que aconteceu e pode ter evitado um número maior de mortes (Chisari, 2004, p. 202).

Juntamente com a correria dos torcedores italianos que tentavam escapar da carga dos ingleses, alguns policiais que estavam no setor também fugiram, o que pode estar associado ao fato de ter um considerável número de policiais que não eram especialistas nesse tipo de evento. O comandante da Gendarmaria⁴⁶ reconheceu que, naquele momento, deveria ter no setor Z cerca de 40 policiais. Todavia, muitos estavam resolvendo problemas na parte externa do estádio quando o ataque fatal dos torcedores ingleses aconteceu (Chisari, 2004, p. 212).

Quando esses ataques aconteceram, diversos problemas no planejamento vieram à tona. Com a ausência de unidade de comando em virtude de ter dentro do estádio mais de uma instituição policial cuidando do policiamento ostensivo, não foi possível realizar remanejamentos. Além disso, a comunicação policial no interior do estádio, e do interior com a parte externa, mostrou-se inoperante.

O provimento dos demais serviços emergenciais apresentou-se como um elemento que contribuiu para o número de mortes. Algumas das saídas de emergência estavam trancadas com cadeados. Durante os distúrbios, as chaves não foram encontradas. No bloco Z, por exemplo, todas as três saídas de emergência existentes estavam trancadas e não puderam ser utilizadas. A presença

⁴⁶ Gendarmaria é o nome técnico para as polícias de natureza militar, que são as forças públicas que combinam as competências policiais e as capacidades de mobilização e estruturas típicas de forças militares (Oliveira, 2023).

limitada de recursos médicos, de ambulâncias e de contato com outras agências como os bombeiros, fez com que se conseguisse realizar o acionamento desses serviços somente depois de um longo tempo. O chefe da polícia ostensiva de natureza civil, por sua vez, assumiu que não ficou sabendo da situação, e que só tomou conhecimento do ocorrido pela televisão, cerca de uma hora e trinta minutos após a tragédia (Chisari, 2004, p. 212).

Após certo tempo, a polícia conseguiu enviar reforços enquanto outros focos de distúrbios aconteciam pelo estádio. Alguns torcedores italianos queriam vingança, fomentando brigas nas arquibancadas e invasão do campo. As forças policiais controlaram o setor Z, mas perderam o controle em diversos pontos do estádio. Ao mesmo tempo, muitos torcedores invadiram o campo e tentavam reconhecer os corpos ou procurar desaparecidos entre os sobreviventes. Isso tudo foi televisionado ao vivo, para quase uma centena de países. As figuras 6, 7 e 8 demonstram o caos que se instaurou.

Figura 6 - Torcedores italianos fugindo da pressão que resultou do ataque dos torcedores ingleses



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁴⁷

⁴⁷ Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

Diante da sucessão de problemas, representantes das entidades organizadoras começaram a discutir o que fazer e a possibilidade de se adiar o jogo para outra data. A deliberação sobre postergar ou não a partida durou aproximadamente uma hora. O prefeito da cidade e o chefe da polícia argumentaram que interromper o jogo poderia levar a mais cenas de violência em virtude de torcedores indignados pelo fim da partida (Hugues, 2015b). Relatos indicam uma completa descoordenação entre os principais atores e desentendimentos entre a alta organização do evento, cada um pensando no problema apenas na perspectiva da sua própria instituição (Heysel, 2005). Somente após um longo tempo a polícia conseguiu restabelecer a ordem, possibilitando o retorno do jogo, conforme deliberado pelos principais atores, totalmente insensíveis com os corpos espalhados no campo.

Figura 7 - Imagem do local onde o alambrado cedeu



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁴⁸

⁴⁸ Disponível: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

Figura 8 - Imagem dos corpos na arquibancada



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁴⁹

4 OS ECOS DE HEYSEL

Como já mencionado em outros trabalhos, a tragédia de Heysel é uma das mais impactantes na história dos problemas relacionados a futebol (Oliveira, 2022). Em termos de tipificação penal, via de regra, as brigas envolvendo torcidas organizadas restringem-se a lesões corporais ou vias de fato, sendo o resultado morte uma exceção. Assim, as 39 mortes e algo entre 400 e 600 feridos, resultantes das brigas entre torcidas, por si só, já colocam Heysel como um triste e emblemático caso que precisa ser estudado por acadêmicos e profissionais que trabalham com a segurança de eventos.

Não obstante o elevado número de mortes, a transmissão ao vivo das cenas de violência e dos corpos nos gramados contribuiu com a repercussão que o caso ganhou. Naquela época, o mundo não tinha a agilidade e a pulverização da captação e transmissão de imagens em tempo real que os celulares e a internet propiciam hoje em dia. Assim, as imagens em tempo real impactaram o mundo

⁴⁹ Disponível: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

e se tornaram pauta dos principais meios de comunicação por um longo período. O distúrbio em Heysel dominou o noticiário dos principais jornais da Europa por semanas (Kech, 2015, p. 162). As primeiras páginas dos jornais em diversos países trouxeram no dia seguinte ao evento imagens da violência e das mortes ocorridas na Bélgica. O impacto foi tamanho que se chegou a questionar à época se as cenas de barbárie nos estádios não seria uma ruptura no processo civilizatório no continente europeu (Pyta, 2015, p. 12). Como analisou Kevin Young (1986), o estudo da reação social imediatamente após o evento demonstra que a mídia teve um papel fundamental na construção da imagem e do significado em torno da tragédia de Heysel.

Em decorrência da comoção gerada, os times ingleses foram suspensos por tempo indeterminado de partidas internacionais. Posteriormente, definiu-se em 5 anos de suspensão para todos os times da Inglaterra e o Liverpool tomou um ano a mais de punição. O baque foi forte para a liga inglesa de futebol, que até então dominava a Europa. Antes da tragédia, os ingleses haviam vencido 7 (sete) das últimas 8 (oito) edições da Liga dos Campeões. Com a punição, os clubes perderam patrocinadores, direitos televisivos e destaque internacional. Jogadores e treinadores ingleses começaram a buscar a Europa continental, em busca de mais dinheiro, visibilidade e ligas mais fortes. De forma semelhante, atletas de outros países começaram a considerar o futebol inglês menos atrativo. A liga só foi reconstruída em 1993, com a criação da *Premier League*, hoje símbolo mundial de renovação e administração do futebol. Um time inglês somente voltou a ganhar a *Champions League* em 1999, com o Manchester United, quase uma década após o fim da punição.

Figura 9 - Socorro dos feridos sendo realizado de forma improvisada por meio de gradis



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁵⁰

Muitas outras consequências são atribuídas à tragédia na Bélgica. Além das sanções sem precedentes em desfavor dos times ingleses, as gerais passaram a ser proibidas (Kech, 2015, p. 160). Na área policial, uma polícia europeia para eventos chegou a ser cogitada (Hunter, 2015).

No âmbito internacional, diversas medidas transnacionais foram estimuladas e ações foram adotadas individualmente por países e até mesmo no âmbito da União Europeia (Spaaij, 2006). Menos de três meses após a tragédia foi publicada pelo Conselho da Europa a Convenção sobre Violência do Espectador e Mau Comportamento em Eventos Esportivos⁵¹, que abordou tópicos como a

⁵⁰ Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

⁵¹ No original *Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events*.

cooperação entre agências policiais, sanções legais, melhora na arquitetura dos estádios, venda de cerveja, fogos de artifícios e controle da venda de ingressos.

O estádio de Heysel foi fechado e, posteriormente, demolido com outro construído no lugar com outro nome. O que em alguma extensão pode ser interpretado como uma espécie de tentativa de apagar o que havia acontecido. As consequências não ficaram apenas no domínio do futebol. Impactos tanto na política quanto na vida pública podem ser notados na Bélgica, na Itália e na Inglaterra. Após o incidente, o primeiro-ministro belga apresentou sua renúncia ao rei belga, mas essa não foi acatada. Contudo, posteriormente o governo como um todo caiu (Lewis, 1989, p. 16). A polícia de natureza militar belga, Rijkswacht, teve sua reputação negativamente impactada, tendo sido reformulada e perdido sua natureza militar após a tragédia de Heysel.

Figura 10 - Torcedores da Juventus agredindo torcedor do Liverpool no interior do estádio



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁵²

⁵² Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

Em termos de processo criminal, 14 torcedores do Liverpool foram condenados por homicídio culposo e punidos com três anos de prisão, assim como o capitão da polícia responsável pela segurança no evento. O secretário geral da associação belga de futebol e dois policiais foram condenados por negligência, tendo a pena suspensa em virtude de uma espécie de *sursis* criminal (Steen, 2016, p. 255).

Desperta a atenção o foco limitado da punição quando se percebe que brigas e agressões recíprocas entre torcedores italianos e ingleses ocorreram desde antes da abertura dos portões, nas ruas da cidade, e na área interna do estádio, quando os torcedores já estavam em seu interior. Com efeito, o rótulo dos *hooligans* ingleses brigões deve ter impactado na sanção, pois, assim como na Inglaterra, dentre os italianos existem os *ultras*, torcedores envolvidos com comportamentos violentos e racistas, mas nenhum foi punido pela briga (Gould; Williams, 2011, p. 592; Spaaij, 2007). No dia do jogo, ambas as polícias empregadas no evento diziam que o comportamento dos torcedores italianos era pior do que o dos ingleses (Home Office, 1986, p. 6).

Ademais, as pessoas por trás das organizações e entidades que mais lucram financeiramente com o futebol não sofreram nenhum tipo de sanção cível ou criminal. Mesmo tendo sido os clubes sancionados, os gestores dos clubes não foram, pessoalmente, punidos. No mesmo sentido, nenhum gestor da UEFA foi indiciado por negligência, mesmo sendo os organizadores e responsáveis pelo evento. Conforme demonstrado, no ano anterior, aconteceram problemas em evento sediado em Heysel e, além disso, o estádio estava em péssimo estado de conservação. Quais interesses estavam por trás para a escolha do local para sediar partida tão importante e com elevado nível de tensão, mesmo com indícios de que não era um local apropriado? Qual o grau de participação no desfecho do que se sucedeu desses atores que muitas das vezes restam ocultos? Essas e outras são perguntas que suscitam a legitimidade da culpabilização apenas dos torcedores envolvidos e, ainda assim, de apenas um dos clubes. À época do incidente, a resposta fácil de que tudo é culpa exclusiva de "torcedores problemáticos" escondeu diversos outros problemas da organização geral do evento. Com o passar do tempo, até a visita papal foi indicada como fator complicador, mas nenhum dos altos funcionários envolvidos na gestão dos eventos foi sequer indiciado nos processos decorrentes.

Uma outra consequência deu-se na Inglaterra, anos depois. Exatamente a imagem dos *hooligans* como brigões e problemáticos que ficou ainda mais cristalizada no imaginário popular após a tragédia em Heysel, afetou a reação da polícia em uma outra tragédia, Hillsborough, que, devido a sua complexidade e relevância, merece ser analisada individualmente, conforme já mencionado na introdução.

Figura 11 - Policiamento com cães no interior do estádio, de frente para os torcedores da Juventus



Fonte: Salla Della Memoria Heysel⁵³

⁵³ Disponível em: <https://www.saladellamemoriaheysel.it>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O filme *Tropa de Elite* (2007), de José Padilha, é um dos mais aclamados do cinema nacional. No que se refere à atividade policial, a obra instigou intenso debate. "Bota na Conta do Papa" é uma das frases mais marcantes do personagem central, Capitão Nascimento. Entre outras possíveis leituras, o bordão suscita o tema da responsabilização pelos resultados indesejados ou sujos.

No caso da tragédia de Heysel, a pauta da responsabilidade vem à tona em diversos momentos. A responsabilização exclusiva de torcedores; o histórico antagonismo entre o Reino Unido e a Europa continental; e principalmente no descompasso entre as condenações dos 14 torcedores do Liverpool e o fato de terem passados despercebidos os sujeitos ocultos por trás das grandes organizações que auferem os lucros do abonado mundo do futebol. Na vida real, assim como no filme de José Padilha, uma visita papal se embaraça com diversos outros fatores e chega a ser apontada como causa para o desfecho.

Assim, falar sobre a tragédia de Heysel é falar sobre um acontecimento triste, mas também discutir sobre responsabilidades e protocolos de atuação policial. Resultados como Heysel não acontecem por acaso. Via de regra essas tragédias são a resultante de diversas negligências que vão acontecendo em eventos anteriores mas, por um acaso, nada grave ocorre. Isso se sucede até que um alinhamento de fatores gera o resultado traumático. Nesses casos, o olhar retrospectivo indica o óbvio, de que era uma tragédia anunciada. O estádio não ficou decrépito da noite para o dia; esse não foi o único jogo que ingressos foram desviados; tampouco foi o primeiro a não ter efetivo adequado ou que o planejamento não foi feito de forma técnica.

Apesar da base frágil para generalizações, o que é uma característica dos estudos de casos (Gil, 2017, p. 37), a presente pesquisa permite tirar valiosas diretrizes para o policiamento de futebol e de eventos em geral. Muitos elementos puderam ser identificados que, se observados, poderiam prevenir o desastre. A arquitetura do estádio, e qualidade de cercas e muros; problemas na venda de ingresso; direcionamento falho do público no interior do estádio; revistas pessoais feitas de forma atabalhoada; as limitadas reuniões preparatórias com as agências afetadas pelo evento; inoperância

de uma rede de suporte com socorristas, atendimento médico, ambulâncias, bombeiros, defesa civil, entre outros serviços; falhas no planejamento e na execução do planejado; entre outros fatores, puderam ser percebidos ao longo da pesquisa.

Na perspectiva das respostas durante o incidente, foi possível identificar que a existência de duas forças policiais com atribuições de polícia ostensiva foi problemático. Uma cadeia de comando claramente definida tornaria as respostas mais ágeis. Tal confusão trouxe impactos negativos para os remanejamentos necessários. A operação fragmentada refletiu ainda nas comunicações policiais, impossibilitando o pedido de apoio imediato enquanto as brigas aconteciam. A ausência de tropa treinada para a atividade e o contingente policial aquém do necessário também contribuíram para o desfecho.

Logo após o incidente, a culpabilização dos torcedores ingleses virou retórica simplista para encontrar a solução fácil para o problema. Com efeito, é fato o envolvimento de alguns torcedores ingleses nas brigas ocorridas. Entretanto, um rol muito maior de elementos pode ser identificado como parte do processo que desencadeou a tragédia. Assim, qualquer análise que foque exclusivamente na conduta dos torcedores é limitada, em especial de um único país.

Fato é que após Heysel muitos protocolos e práticas começaram a ser adotados em eventos de grande porte. Assim, em casos como esse, a necessidade de uma análise mais ampla sobre a organização do evento já é quase que corriqueiro. Todavia, falta ainda nos eventos esportivos encontrar o elo que possa unir essas falhas em processos e ações com a alta direção das entidades envolvidas. Embora fatores como péssima qualidade da estrutura do estádio ou a visita papal foram corretamente indicados como causas concorrentes para a tragédia, é preciso perceber que há gestores e outros atores envolvidos, com poder de decisão, que por diversos interesses descartam critérios técnicos ou limitam recursos para esses tipos de eventos. Para tragédias dessa magnitude acontecerem, é preciso que todo um conjunto maior de causas ocorra. Contudo, em sua grande maioria, os processos de investigação para identificar responsáveis ainda não conseguiram alcançar alguns atores ocultos.

REFERÊNCIAS

BOSSI, D. Memories of Heysel tragedy put Del Piero off Liverpool. **The Sydney Morning Herald**, p. 2, 13 out. 2012.

CHISARI, F. 'The Cursed Cup': Italian Responses to the 1985 Heysel Disaster. **Soccer & Society**, v. 5, n. 2, p. 201–218, jan. 2004.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOULD, D.; WILLIAMS, J. After Heysel: how Italy lost the football 'peace'. **Soccer & Society**, v. 12, n. 5, p. 586–601, set. 2011.

HEATON, A. Heysel 30 years: why did no-one see it coming. **TAW - The Anfield Wrap**, 28 maio 2015.

HEATON, A. Heysel 30 years: oh God, what have we done. **TAW - The Anfield Wrap**, 28 maio 2015.

HEYSEL 1985: Requiem for a Cup Final. Direção de Lode Desmet. Londres: BBC Two, 2005 (89 minutos).

HOME OFFICE/UNITED KINGDOM. **Committee of Inquiry into Crowd Safety and Control at Sports Grounds Interim Report (Justice Popplewell Interim Report)**. London: Home Office, jul. 1985.

HOME OFFICE/UNITED KINGDOM. **Committee of Inquiry into Crowd Safety and Control at Sports Grounds Final Report (Justice Popplewell Final Report)**. London: Home Office, jan. 1986.

HUGHES, R. Soccer Bosses Haven't Fully Taken Responsibility for Heysel Tragedy. **The New York Times**, p. 2, 3 jun. 2015a.

HUGHES, R. Soccer hierarchy is still slow to accept responsibility for the Heysel tragedy. **International New York Times**, p. 2, 3 jun. 2015b.

HUNTER, A. "The Heysel tragedy anniversary is a reminder that violence still affects football". **The Guardian**, p. 2, 28 maio 2015.

KECH, C. Heysel and its Symbolic Value in Europe's Collective Memory. in: PYTA, Wolfram; HAVEMANN, Nils. **European Football and Collective Memory**. Palgrave Macmillan: London, 2015. p. 152-170.

LEWIS, J. A value-added analysis of the Heysel Stadium soccer riot. **Current Psychology**, v. 8, n. 1, p. 15–29, mar. 1989.

MURPHY, P.; DUNNING, E.; WILLIAMS, J. Soccer Crowd Disorder and the Press: Processes of Amplification and De-amplification in Historical Perspective. **Theory, Culture & Society**, v. 5, n. 4, p. 645–673, 1988.

MURRAY, I. English tolerance of violence blamed for football deaths; Interior Minister Ferdinand-Nothomb expresses criticism in Belgian Parliament over Heysel stadium tragedy. **The Times**, p. 2, 13 jul. 1985.

OLIVEIRA, S. Doutrina de Operações de Choque no Brasil: um Panorama. In: OLIVEIRA, S. (org.). **Operações de Choque: estudos sobre a tropa de restauração da paz em contextos democráticos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 13–23.

OLIVEIRA, S. **Violência no Futebol: uma análise criminológica sobre os hooligans e o policiamento de futebol no Reino Unido**. Curitiba: Appris, 2022.

OLIVEIRA, S. Gendarmarias brasileiras: o ingresso do Conselho Nacional de Comandantes Gerais (CNCG) na Associação Internacional de Gendarmarias e Polícias com Status Militar (FIEP). **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)**. v. 5, n. 12, p. 133–147, 2023.

PYTA, W. Football Memory in a European Perspective. in: PYTA, Wolfram; HAVEMANN, Nils. **European Football and Collective Memory**. Palgrave Macmillan: London, 2015. p. 1-17.

RUDD, C. The aftermath of Heysel: The 1985 Belgian election. **West European Politics**, v. 9, n. 2, p. 282–288, abr. 1986.

SPAAIJ, R. **Understanding Football Hooliganism : A comparison of Six Western European Football Clubs**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

SPAAIJ, R. Football hooliganism as a transnational phenomenon: Past and present analysis: A critique – More specificity and less generality. **The International Journal of the History of Sport**, v. 24, n. 4, p. 411–431, abr. 2007.

SPAAIJ, R.; VIÑAS, C. Passion, politics and violence: A socio-historical analysis of Spanish ultras. **Soccer & Society**, v. 6, n. 1, p. 79–96, mar. 2005.

STEEN, R. Sensationalists United? Football hooliganism and the English press. **Sport in Society**, v. 19, n. 2, p. 267–279, 7 fev. 2016.

STEEN, R. Interwoven tragedies: Hillsborough, Heysel and denial. **Sport in Society**, v. 19, n. 2, p. 254–266, 7 fev. 2016.

TSOUKALA, A. Timing ‘dangerousness’: football crowd disorder in the Italian and Greek press. **Sport in Society**, v. 14, n. 5, p. 598–611, jun. 2011.

UEFA (UNION OF EUROPEAN FOOTBALL ASSOCIATIONS). **Heysel 25th anniversary marked**. 29 maio 2010. Disponível em: . Acesso em: 13 mar. 23.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

YOUNG, K. “The Killing Field”: Themes in Mass Media Responses to the Heysel Stadium Riot. **International Review for the Sociology of Sport**, v. 21, n. 2–3, p. 253–266, jun. 1986.

ASPECTOS DA ARQUITETURA AMBIENTAL COMO ELEMENTO DE PREVENÇÃO SOBRE FATORES PSICOLÓGICOS DA MULTIDÃO EM EVENTOS FUTEBOLÍSTICOS

*Aspects of environmental architecture as a prevention element on
psychological factors of the crowd at football events*

Leonardo Socorro da Silva⁵⁴

RESUMO

Apresenta ações, calcadas nos fundamentos da arquitetura ambiental, que podem ser utilizadas pelas forças de segurança em parceria com o setor privado (clubes e entidades organizadoras de eventos) para tornar mais eficiente a prevenção situacional da violência praticada na parte externa das praças desportivas, atuando diretamente nos fatores psicológicos da multidão. Para tanto, elenca os fundamentos legais que embasam as responsabilidades referentes à logística necessária para operacionalizar as técnicas empregadas na arquitetura contra o crime em eventos esportivos. Algumas técnicas baseadas nos princípios da arquitetura contra o crime são capazes de frear a influência dos fatores psicológicos da multidão sobre o indivíduo. Assim, o modo, a gestão, o *design* e a manipulação do ambiente da parte de fora dos estádios podem inibir os fatores psicológicos da multidão que podem gerar violência na parte externa dos estádios de futebol.

Palavras-chave: multidão; arquitetura contra o crime; prevenção; futebol.

ABSTRACT

It presents actions, based on the fundamentals of environmental architecture, which can be used by security forces in partnership with the private sector (clubs and event organizers) to make the

⁵⁴ Oficial da Polícia Militar do Paraná. Pós-graduado em Direito Penal Militar e em Análise Criminal pelo Unina. Cursos de especialização profissional em Controle de Distúrbios Cívicos (PMPR); em Inteligência, 2021 – PMPR e em Intervenção Estratégica em Movimentos Sociais (PMMG).

situational prevention of violence practiced outside sports squares more efficient, acting directly on the psychological factors of the crowd. To do so, it lists the legal foundations that support the responsibilities regarding the logistics necessary to operationalize the techniques employed in the architecture against crime in sporting events. Some techniques based on the principles of anti-crime architecture are capable of curbing the influence of crowd psychological factors on the individual. Thus, the way the management, design and manipulation of the environment outside the stadiums can inhibit the psychological factors of the crowd that can generate violence outside the football stadiums.

Keywords: crowd; architecture against crime; prevention; football.

1 INTRODUÇÃO

O futebol possui importante papel na dinâmica social brasileira. Esse esporte faz parte da cultura nacional e do cotidiano das pessoas, de tal forma que por meio do futebol é possível compreender um pouco da sociedade brasileira (Santos, 2013). A relevância social do futebol dá-se pelo fato desse esporte possuir uma capacidade de mobilizar emoções e ser um componente importante no processo de construção de identidades nacionais (Reis, 2006).

A despeito da importância dessa atividade esportiva na cultura brasileira, não raras vezes ocorrem episódios de violência, dentro e fora de praças desportivas, em diferentes localidades. A violência nos estádios concretiza-se em episódios de depredações de patrimônio público e privado, agressões físicas e simbólicas, racismo, exclusões, mutilações e mortes, que muitas vezes vitimizam torcedores sem vinculação com os responsáveis diretos por atos e comportamentos destrutivos (Murad, 2017).

As causas da violência praticada nas praças desportivas são multifatoriais. Um estudo realizado pelo Senado Espanhol e pela Comissão Nacional Contra a Violência nos Espetáculos Esportivos da Espanha na década de 1990 define 15 causas de atos de vandalismo relacionados ao futebol. Entre as causas apontadas, está a infraestrutura inadequada dos estádios (Reis, 2006).

Ao frequentarem os estádios, os torcedores são desrespeitados pela precária infraestrutura de meios de transporte, venda de ingressos, cambistas, “flanelinhas”, tumulto nas roletas de entrada,

iluminação, higiene dos banheiros e bares, informação, orientação, segurança, preços, entre outros (Murad, 2017).

A grande popularidade e a capacidade que o futebol tem de atrair multidões para os estádios no Brasil potencializa o problema da violência. Ocultas na multidão e influenciadas por fatores psicológicos das multidões, as pessoas tornam-se agressivas e violentas e se permitem fazer coisas que não fariam fora do grupo (Murad, 2017).

Nesse contexto, cabe aos órgãos de segurança a desafiante missão de identificar as causas da violência e, a partir daí, desenvolver estratégias para mitigar a possibilidade que atos de barbárie relacionados ao futebol se repitam.

A arquitetura contra o crime apresenta-se como ferramenta de grande valia para controle dos fatores psicológicos que influenciam o comportamento da multidão. Quando aplicadas na parte externa dos estádios, as ferramentas da arquitetura ambiental podem ajudar as forças de segurança a prevenir a criminalidade ligada à psicologia das massas que podem desencadear atos de violência.

2 CONCEPÇÕES SOBRE O POLICIAMENTO DE MULTIDÕES

Alguns conceitos serão acionados com frequência neste artigo, por esse motivo é necessário apresentá-los. Primeiramente, é importante distinguir o controle, a administração e o gerenciamento de multidões.

A gestão de multidões apresenta-se como “conjunto de processos destinados à administração e controle de multidões” (M-10-PM, 2018, p.51). A administração de multidão é percebida como “ações voltadas ao recebimento e análise de informações, bem como em deliberações acerca das medidas preventivas voltadas à atuação em multidões” (M-10-PM 2018, p. 51).

Por sua vez, Melo (2008) entende que a gestão de multidões está ligada a um policiamento proativo com ações voltadas a prevenir o desenvolvimento de problemas. Nesse processo, a polícia deve manter comunicação com a multidão em busca de uma solução negociada de um conflito.

O controle de uma multidão, também inserido na gestão das massas, tem como finalidade restringir o comportamento do grupo, com uso de restritores físicos ou psicológicos (barreiras, prisão, detenção, ameaça de injúria física, táticas de dispersão etc), sendo possível associá-lo ao uso de unidade intervencionista e a situações que demandam o uso seletivo e diferenciado da força (Melo, 2008).

O Manual M-10-PM (2018, p. 52) reforça o caráter intervencionista do controle de multidões ao defini-lo como “conjunto de procedimentos destinados à restauração da ordem pública, quebrada pela ação da turba”. A intervenção policial pode ser indireta, quando é realizada por meio de ações de acompanhamento ou contenção, ou direta, quando ocorre por meio de técnicas de repelir ou dispersar.

Além dos conceitos de gestão e controle de multidões, compreender as diferentes classificações das massas e sua constituição são fundamentais para a discussão apresentada e serão expostas a seguir.

Siloto e outros autores (2022) afirmam que as massas podem ser divididas em três formas na sua constituição, são elas: aglomeração, multidão e turba. Na aglomeração, a reunião de pessoas é temporária e aleatória. Os indivíduos que a constituem pensam e agem como elementos isolados e não organizados (Dorecki; Brito, 2015). A multidão caracteriza-se pelo agrupamento de pessoas psicologicamente unidas por um interesse comum (Dorecki; Brito, 2015). Já a turba, forma-se quando uma multidão, sob estímulo de intensa excitação e agitação, passa a realizar ações de quebra da ordem pública (Siloto *et al.*, 2022).

As multidões e turbas gozam de organização e têm propósito definido, por essa razão vão demandar das forças de segurança maior organização e planejamento dentro das táticas e técnicas de gestão e controle de multidões.

3 FATORES PSICOLÓGICOS NO COMPORTAMENTO DE INDIVÍDUOS EM MULTIDÕES

O comportamento de indivíduos inseridos na multidão é modificado por uma série de fatores psicológicos. A massa tem capacidade de influenciar pessoas em sua vida psíquica de modo que seus integrantes passam a agir por impulso. A massa então torna-se instável e manipulável (Dorecki, 2017).

As multidões garantem o anonimato aos indivíduos, os quais passam a fazer certas coisas que não fariam noutras circunstâncias e por esse motivo são propícios à irracionalidade, exagero, agressão e violência (Murad, 2017).

Ao citar um dito popular, Murad (2017, p. 208) afirma que “a multidão não tem cabeça, nem alma, só tem coração e coração virado para o exagero da paixão descontrolada”. As forças policiais necessitam compreender de que forma a multidão pode interferir no comportamento das pessoas de modo a conseguir identificar os fatores psicológicos e prevenir situações de quebra da ordem pública e ações de turbas. A seguir serão apresentadas algumas teorias e correntes de pensamento sobre o comportamento humano em multidões desde os primeiros estudos, no final do século XIX, até o pensamento atual.

O mais influente estudioso a respeito do comportamento coletivo de pessoas inseridas em multidões foi o francês Gustave LeBon, em 1895. Segundo o pensador, a multidão é composta por pessoas tidas como normais. Esses indivíduos passam por uma transformação organizada pelos efeitos de processos psicológicos coletivos presentes na multidão que tem a capacidade de transformar o indivíduo, diminuindo ou eliminando suas habilidades de controlar o seu comportamento de forma racional (Barbosa, 2014).

Já no início do século XX, Floyd Henry Allport apresenta uma alternativa teórica para a tese apresentada por LeBon, a teoria da predisposição. Segundo essa teoria, as pessoas inseridas na multidão comportam-se da mesma forma quando estão sós, mas de uma forma mais intensa. Essa teoria entende que os indivíduos fazem o que fazem, quando inseridos na multidão, por terem tendências natas ou adquiridas para tal. Portanto, a multidão teria o papel de intensificar a ação do indivíduo por meio de sinais e da visão de outros se comportando da mesma forma (Barbosa, 2014).

A teoria da norma emergente surge como forma de contestar o pensamento introduzido pela teoria da predisposição. Nela, é apresentada a ideia de que a multidão cria novas normas, mudando as já existentes por meio de rumores e movimentos. As normas definidas pela multidão determinam o comportamento das massas (Barbosa, 2014).

A visão individualista não era suficiente para explicar de que forma o comportamento das pessoas modificava-se de acordo com o grupo ou contexto social que estavam inseridas. Da necessidade de esclarecer como o meio social interage com o indivíduo surge a teoria da identidade social, que busca explicar quais aspectos psicológicos levam diferentes pessoas a se unirem para formar uma identidade de grupo. Nela, o indivíduo formaria sua identidade a partir da sua relação social com determinado grupo (Barbosa, 2014).

A teoria da autocategorização surge para preencher algumas lacunas da teoria da identidade social. Para essa corrente teórica, o indivíduo passa por um processo de despersonalização quando está inserido em determinado grupo social de modo a incorporar normas e tendências de comportamento daquele grupo (Barbosa, 2014).

Ainda na linha de explicar o potencial que a multidão tem em alterar o comportamento do indivíduo, Dorecki (2017) aponta três fatores psicológicos capazes de influenciar o comportamento de pessoas inseridas na massa.

No primeiro, Dorecki (2017) afirma que quanto maior a quantidade de pessoas reunidas, maior é o sentimento de poder da massa. Os indivíduos passam então a desenvolver instintos que não teriam

se estivessem sozinhos. O contágio mental é o fator psicológico no qual o indivíduo passa a atender ao interesse coletivo em detrimento do seu interesse pessoal (Freud, 2011 *apud* Dorecki, 2017). Já na sugestionabilidade, o indivíduo perde sua personalidade consciente e obedece às sugestões daquele que a fez perdê-la, cometendo atos que vão contra seu caráter e seus costumes (Freud, 2011 *apud* Dorecki, 2017). Dos três fatores apontados derivam mais quatro fatores, reconhecidos por instituições de segurança pública no Brasil, capazes de influenciar o comportamento de pessoas inseridas na massa (Dorecki, 2017).

No anonimato, o indivíduo pratica atos que dificilmente faria quando sozinho, pois é levado pela crença de que não será identificado. Esses fatos dão à massa um sentimento de força (Dorecki; Brito, 2015).

Murad (2017) afirma ser um fenômeno comprovado que a sensação do anonimato, de se sentir escondido na massa, pode ser um facilitador de delitos e práticas de desrespeito à ordem pública. Quando indivíduos inseridos na massa passam a repetir ações uns dos outros, por vezes ilegais, tem-se o fator imitação (Dorecki; Brito, 2015).

A possibilidade de sair da rotina e viver novas situações e emoções, por meio da prática de atos ilegais, é algo facilmente aceito pelas pessoas que fazem parte da massa e explica o fator novidade (Dorecki; Brito, 2015).

Sobre o fator novidade, Reis (2006) afirma que um estudo realizado pela Universidade de Lovaine, na Bélgica, chegou à conclusão de que jovens buscam a excitação da guerra em jogos de futebol para interromper a monotonia cotidiana.

Pessoas inseridas na massa podem ser impelidas pelo desejo de exteriorizar sentimentos como preconceitos, ódio e desejos não realizados por meio da prática de desordem. Desse comportamento, forma-se o fator expansão de emoções reprimidas (Dorecki; Brito, 2015).

Para Dorecki (2017), o papel do operador de segurança pública é conter os impactos emocionais dos participantes. Destarte, a gestão e o controle das multidões serão exercidos de modo eficaz na medida em que as forças de segurança consigam compreender, monitorar e exercer controle sobre os fatores psicológicos, as emoções e os sentimentos que vão interferir no comportamento das pessoas inseridas na multidão.

4 ARQUITETURA AMBIENTAL E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NOS ESTÁDIOS

Os campos de futebol, no Brasil e no mundo, têm sido palco de grandes tragédias, que podem voltar a ocorrer em vários momentos e locais, dada a carência de estruturação preventiva existente nesses espaços (Bondaruk, 2007).

No Brasil, a violência é o principal fator que tem afastado os torcedores dos estádios de futebol. O país ocupa a primeira posição em mortes de torcedores causadas por conflitos entre torcidas organizadas (Murad, 2017).

Existem múltiplas causas para a violência nos estádios. A redução dos episódios de brigas relacionados ao evento futebolístico é um problema complexo a ser resolvido e que, portanto, não é apenas uma questão de repressão policial (Reis, 2006).

As condições oferecidas pelo espetáculo são aspectos que facilitam o entendimento da violência no futebol. Pessoas bem tratadas e respeitadas como consumidoras e cidadãs tendem a agir de forma recíproca. Portanto, a infraestrutura do evento é um fator que contribui para a segurança, evitando a quebra da ordem e a violência (Murad, 2017).

Nesse contexto, a arquitetura do ambiente apresenta-se como ferramenta capaz de conduzir a uma redução do medo do crime e da sua incidência, bem como a uma melhoria da qualidade de vida (Bondaruk, 2007).

Bondaruk (2007, p. 71) apresenta a arquitetura contra o crime (ACC) explicando que “a prevenção do crime através da arquitetura ambiental pode ser definida como todas as providências a serem tomadas, visando reduzir a probabilidade do acontecimento do delito, através de modificações no desenho urbano, aumentando assim a sensação de segurança”.

A aplicação dos conceitos de arquitetura contra o crime permite que os problemas relacionados com a criminalidade sejam abordados de forma preventiva em vários níveis dentro da comunidade, entre eles o ambiente de lazer, no qual está inserido o evento futebolístico (Bondaruk, 2007).

Karpinski (2016) apresenta quatro princípios básicos da prevenção do crime por meio da arquitetura contra o crime. O primeiro, e um dos mais importantes de toda a arquitetura contra o crime, é a vigilância natural. Esse princípio traz a ideia de que a utilização de tecnologia, desde as mais simples, como iluminação externa até o uso de câmeras de segurança, dá a sensação de que todos estão sendo vigiados. Dessa forma, a vigilância natural aumenta o risco para o delinquente, visto que pessoas que estão propensas a delinquir não querem ser observadas (Karpinski, 2016).

Bondaruk (2007, p. 76) classifica a vigilância natural como: “a. organizada (ex: policiais em patrulhamento), b. mecânica (ex: iluminação, câmeras), c. natural (ex: janelas, portas de vidro)”.

No controle de acessos, segundo princípio, há o efeito barreira. Esse princípio abrange todas as estruturas utilizadas para que pessoas reflitam se a presença naquele local é adequada ou não (Karpinski, 2016).

Bondaruk (2007, p.75) afirma que as estratégias utilizadas para desenvolver o controle de acesso podem ser classificadas como: “a. organizadas (ex: guardas, porteiro, vigilantes); mecânicas (ex: trancas, correntes, fechaduras); c. naturais (ex: definição do espaço)”.

Na parte externa dos estádios de futebol, é imposto um maior desafio em implementar controle de acesso, pois esses locais são públicos. Karpinsk (2016) reforça essa afirmação definindo que os

espaços públicos demandam técnicas adicionais que devem ser implementadas de acordo com cada caso concreto, pois nesses espaços há maior complexidade em implantar o controle de acesso.

Uma das técnicas que podem ser implantadas nesses espaços são as barreiras psicológicas, que podem ser operacionalizadas na forma de placas de advertência, pavimentos de diferentes texturas e cores, sinalização, vegetação ou estrutura física (Karpinski, 2016).

O reforço territorial, terceiro princípio da arquitetura contra o crime, estabelece três objetivos. O primeiro é aumentar o sentimento de pertencimento ao ambiente para as pessoas que dele usufruem. O segundo é limitar essa sensação para as pessoas que não fazem parte dele e o terceiro é delimitar fronteiras claras entre o espaço público e o privado (Karpinski, 2016).

Bondaruk (2007, p. 79-80) complementa o conceito do reforço territorial afirmando como os espaços são determinados, psicológica e culturalmente, pelos indivíduos, sendo conhecidos como zonas de distância, que se dividem em quatro:

1. Zona íntima: também chamada de zona imediata, vai de 14 cm a 46 cm de distância do nosso corpo. Nela, só as pessoas com um maior nível de intimidade podem penetrar, como esposos, pais, filhos, amigos íntimos e parentes.

2. Zona pessoal: de 46 cm a 1,20 m, é a distância em que pessoas ficam em reuniões sociais, como festas, atividades, coquetéis e reuniões de amigos.

Quando invadidas em zonas de distância mais íntimas e se comportar e reagir de forma mais agressiva, portanto nos espaços destinados aos eventos futebolísticos deve-se observar a lotação máxima assim como a arquitetura deve ser preparada para que se evite tumultos, pisoteamento, ferimentos e até mortes.

3. Zona social: de 1,20 m a 3,60 m, é a distância que mantemos de estranhos, como um encanador que nos presta serviço em casa, um carteiro ou o entregador de supermercado e qualquer outra pessoa que não conhecemos bem.

4. Zona pública: mais de 3,60 m. Quando estamos na presença de um grupo maior de pessoas a quem não conhecemos, é nesta distância que nos sentimos seguros.

O quarto e último princípio é relacionado ao reforço territorial, o de manutenção e gestão. Nele, reforça-se mais uma vez a necessidade do sentimento de pertencer ao local, de modo a não deixar que o espaço se degrade ou deteriore de modo a passar a ideia de abandono (Karpinski, 2016).

Esses quatro princípios da arquitetura contra o crime são realizados pela abordagem 3D do espaço (Karpinski, 2016). A abordagem 3D recebe esse nome devido às iniciais que representam suas ideias principais: designação, definição e desenho (Bondaruk, 2007). Segundo Bondaruk (2007, p. 83), as seguintes perguntas devem ser realizadas nessa abordagem.

Designação: Qual é o propósito designado para o espaço? Para que deveria ser usado em seu objetivo original? Quão bem este suporta seu uso atualmente? É um uso desejável? Há conflito nele?

Definição: Como é definido este espaço? Está claro quem o possui? Onde são seus limites? Há definições sociais ou culturais que afetam como o espaço é usado? As regras legais ou administrativas estão claramente colocadas e apoiadas politicamente? Há sinalizações? Há conflito ou confusão entre o propósito designado e sua definição?

Desenho (no sentido de projeto): Quão bem o desenho (projeto) físico suporta a sua função pretendida? Quão bem o desenho (projeto) físico suporta as definições dos comportamentos aceitáveis e desejáveis? O desenho (projeto) conflita ou impede o uso produtivo do espaço ou o próprio funcionamento das atividades humanas pretendidas? Há confusão ou conflito na maneira como se pretende que o desenho (projeto) físico controle o comportamento?

5 PRINCÍPIOS DA ARQUITETURA AMBIENTAL APLICADOS NA ÁREA EXTERNA DOS ESTÁDIOS

Na parte externa dos estádios de futebol, é posto o complexo desafio às forças de segurança. Antes e depois do evento, as imediações dos estádios são palco de formações de grandes aglomerações de pessoas que se reúnem tanto para assistir ao jogo quanto para celebrar a paixão pelo futebol.

A maior parte dos espectadores dá bastante importância para a forma como são recebidos. Portanto, a qualidade dos serviços de atendimento e recepção, aliada às condições arquitetônicas da praça

desportiva, vai interferir no comportamento das pessoas, permitindo maior capacidade de manejo das multidões que se formam.

A redução de aglomerações e o manejo das massas que frequentam o evento vão interferir diretamente em fatores psicológicos da multidão como número e anonimato e permitem maior capacidade de fiscalização por parte dos policiais militares.

Terra (2014, p. 96) aponta a importância da arquitetura do ambiente no tempo de acesso aos estádios. Alguns fatores são determinantes, como: “a quantidade e distribuição dos locais de bloqueio; a qualidade da comunicação visual para a orientação do usuário; a arquitetura dos espaços de percurso do espectador; as medidas de segurança de controle de acesso e a capacidade de operação dos bloqueios”.

Nessa esteira, o Manual M-10-PM (2018) aponta algumas ações efetivas que inibem formações de aglomerações, permitem o controle do comportamento do público, a gestão e controle das massas e organizam o acesso de pessoas aos portões com maior segurança permitindo ainda menor uso de efetivo policial. Essas ações são: o uso de balizamentos, os sistemas de válvulas e o controle de acesso.

Além dessas ações, existe ainda a possibilidade da implantação das seguintes técnicas: setorização, monitoramento por câmeras e biometria.

5.1 Balizamento e sistemas de válvulas

O Manual M-10-PM (2018, p. 54-59) define balizamento e válvulas da seguinte maneira:

o balizamento consiste na utilização de estruturas físicas móveis (tais como grades e tapumes) que são montadas de acordo com estudos e planos elaborados antecipadamente pelo organizador do evento, o qual deve ser aprovado pela autoridade policial-militar responsável pela segurança no evento.

Válvula: técnica utilizada para otimizar o emprego do balizamento na administração da multidão; consiste na interrupção temporária da entrada dos espectadores nos balizamentos, por intervenção de efetivo policial, permanecendo essa providência até a diminuição do fluxo das pessoas no local para onde estão sendo direcionadas;

Na análise do conceito, é possível identificar que as duas técnicas são operacionalizadas por meio do uso de barreiras físicas, cuja definição legal, quanto à acessibilidade, está posta no art. 8º do Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004: “II - barreiras: qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação”.

O mesmo Decreto faz distinção de quatro tipos diferentes de barreiras: urbanísticas, nas edificações, nos transportes e nas comunicações. Aquelas implementadas no sistema de balizamento e válvulas encaixam-se no conceito de barreiras urbanísticas, ou seja, aquelas existentes nas vias públicas e nos espaços de uso público.

Na medida em que garantem a realização de interrupção temporária de acesso de torcedores, essas técnicas estabelecem a forma e o momento no qual esse acesso será realizado. As válvulas permitem maior eficiência na organização de acesso e fluxo dos torcedores restringindo a possibilidade de formação de tumultos e acúmulo de pessoas. Havendo redução do número de pessoas no local, as válvulas são abertas permitindo entrada do público no balizamento (M-10-PM, 2018).

Dessa forma, o balizamento do público permite maior controle do comportamento da multidão, também torna mais eficiente o controle de acesso aos portões, evita a formação de aglomerações, permite que as pessoas sejam conduzidas a locais apropriados e acomodadas com segurança, reduz a necessidade de emprego de policiais em espaços com deficiências estruturais e proporciona a possibilidade de contenção do público quando a necessidade operacional exigir (M-10-PM, 2018).

O balizamento e o sistema de válvulas devem funcionar de maneira concomitante de modo que as estruturas de grades e tapumes instalados para a realização do balizamento também permitam o eficiente controle de fluxo de pessoas que vão acessar a estrutura montada.

Reforça-se a relevância das barreiras no controle da multidão que vai acessar as catracas. Esse mecanismo deve ser montado de modo a organizar filas em forma de serpentina, evitando a aglomeração de pessoas em longas filas. O sistema de barreiras também permite que seja executada outra ação de controle de multidões, a setorização.

Esse procedimento é visto com frequência sendo aplicado na parte interna dos estádios. Na setorização, deve-se focar em dividir o estádio em setores de 2.500 a 3.000 pessoas. Tal técnica permite maior controle da multidão e pode ser realizada com a instalação de barreiras.

Apesar de a setorização ser mais comum na parte interna do estádio, o controle de rotas dos diferentes grupos de torcedores também deve ser realizado na parte externa das praças desportivas. O deslocamento e o acesso das pessoas devem ser protegidos por segurança policial desde sua chegada pelos meios de transporte até as catracas de entrada no estádio.

Percebe-se, portanto, a necessidade de dividir adequadamente o público que vai acessar o estádio já na parte externa, evitando assim o encontro de torcidas rivais e até mesmo a aglomeração de torcedores do mesmo clube.

É manifesto que a setorização mais delicada é a que divide torcidas rivais (de diferentes clubes ou até do mesmo clube) e as torcidas visitantes da torcida do clube mandante.

Além da setorização que divide as torcidas rivais, também é possível realizar a divisão da mesma torcida já na parte externa, de acordo com o portão de acesso ao estádio, de modo a inibir a formação de multidões e permitir o livre trânsito de viaturas, veículos de emergência e demais veículos que porventura precisem transitar pelo local.

O balizamento, o sistema de válvulas e a setorização demandam estrutura de sinalização clara para os espectadores. A sinalização clara e simples é capaz de promover uma movimentação segura e confortável para o espectador. A clareza é a prioridade para a sinalização em cada etapa de entrada e saída dos estádios. Uma sinalização confusa e caminhos desconhecidos podem criar ansiedade e levar uma multidão ao pânico.

A sinalização deve conter cores coordenadas de acordo com as áreas para as quais as pessoas estão se dirigindo. Além disso, deve ser composta por mapas acima do nível da cabeça das pessoas, ajudando aqueles que, por exemplo, não sejam familiarizados com o idioma local.

A partir de outubro de 2022, o Batalhão de Polícia de Choque da Polícia Militar do Paraná implementou as técnicas de barreiras e sistema de válvulas em parceria com o Coritiba Foot Ball Club, na rua Amâncio Morô, na entrada de maior volume de público (portão nº 3) do estádio Major Antônio Couto Pereira, localizado no município de Curitiba. Tal medida é pioneira no estado do Paraná e tem demonstrado eficiência no controle da multidão que se forma antes dos jogos na parte externa do estádio.

Seguranças privados fornecidos pelo Coritiba Foot Ball Club ficam encarregados de realizar a sinalização e orientação dos torcedores que acessam os portões localizados na rua Amâncio Morô de modo a permitir o fluxo contínuo e seguro.

O uso de barreiras e sistema de válvulas no estádio Major Antônio Couto Pereira, em conjunto com a sinalização, permitiu maior capacidade de mobilidade das viaturas, carros de passeio e demais veículos de emergência, garantindo a manutenção de um corredor livre para o trânsito de veículos que era dificultado pela formação de aglomeração de pessoas na rua Amâncio Morô, comum antes da instituição das técnicas.

Na análise das fotos registradas na rua Amâncio Morô é possível identificar a diferença da aglomeração de pessoas que se formava antes da implementação do sistema de barreiras e válvulas.

Antes de iniciar o jogo, o trecho da rua em frente ao portão 3 do estádio ficava superlotado de pessoas. Na rua também se aglomeravam barracas e carrinhos de vendedores ambulantes. O trânsito de viaturas era inviável e a gestão da massa era inexistente. Qualquer tipo de necessidade de controle de multidão que fosse empregado seria extremamente complexo e perigoso dada a desorganização do espaço.

Após a implementação do sistema de barreiras, é possível identificar nas fotos a organização do acesso dos torcedores e a redução significativa de aglomerações em frente ao portão 3 do estádio, na rua Amâncio Morô.

Figura 1 - Rua Amâncio Morô, em frente ao portão 3 do Estádio Major Antônio Couto Pereira



Fonte: Arquivo Batalhão de Polícia de Choque da Polícia Militar do Paraná.

A divisão da massa por meio das técnicas empregadas permite que as forças de segurança possam interferir diretamente sobre fatores psicológicos, como número e anonimato, e indiretamente nos demais fatores, como imitação, contágio mental e sugestibilidade, decorrentes dos dois primeiros.

5.2 Controle de acesso

Consiste em medida de segurança realizada na área externa imediata do evento com a finalidade de evitar aglomeração de pessoas alheias ao evento (M-10-PM, 2018). Tal medida foi amplamente utilizada na Copa do Mundo de 2014 e foi prevista no planejamento estratégico de segurança para esse mesmo evento, realizado pela secretaria extraordinária de segurança para grandes eventos, do Ministério da Justiça. Por meio desse documento, foi estabelecida a formação de perímetro de segurança em torno do estádio, com bloqueios de trânsito e restrição de acesso de pessoas.

O guia de recomendação para atuação das forças de segurança pública em praças desportivas, do Ministério do Esporte, prevê a montagem de ao menos dois perímetros de segurança para a adequada realização de controle de acesso: perímetro externo e perímetro interno.

O perímetro externo é a área do entorno do estádio onde deve ser realizado controle de acesso por meio da verificação de ingressos e credenciais de moradores e pessoas que vão acessar o estádio (imprensa, membros de delegações e outras pessoas envolvidas com o evento). Já perímetro interno é delimitado da catraca até o centro do campo. Nesse local também deve ocorrer controle de acesso por meio da verificação de ingressos e credenciais.

Percebe-se, portanto, a necessidade de um perímetro de segurança fora do estádio, estabelecendo um duplo controle de acesso por meio da restrição de acesso de pessoas estranhas ao evento, evitando a formação de aglomerações ou multidões na parte de fora dos estádios.

5.3 Monitoramento por imagens

Sob o ponto de vista legal, o monitoramento por imagens ficou estabelecido como obrigatório para estádios com capacidade superior a 10.000 (dez mil) pessoas por meio do Estatuto do Torcedor – Lei 10.671, de 15 de maio de 2003.

Art. 18. Os estádios com capacidade superior a 10.000 (dez mil) pessoas deverão manter central técnica de informações, com infraestrutura suficiente para viabilizar o monitoramento por imagem do público presente.

Art. 25. O controle e a fiscalização do acesso do público ao estádio com capacidade para mais de 10.000 (dez mil) pessoas deverão contar com meio de monitoramento por imagem das catracas, sem prejuízo do disposto no art. 18 desta Lei.

A primeira forma de monitoramento por câmeras, explanada nesse item, é o sistema de televisão de circuito fechado (CCTV, na sigla em inglês). Por meio de seu uso, é possível ter capacidade de controle de multidão mais eficiente na medida em que o sistema permite monitorar a densidade de público, os padrões de circulação e os pontos de conflito potencial antes, durante e após o evento.

O projeto de implantação de monitoramento por câmeras deve prever um sistema capaz de monitorar todas as áreas, além de permitir cobertura específica de todos os potenciais focos de problema. Outro ponto fundamental nesse sistema é que ele deve funcionar integrado com outros sistemas, como o de comunicação, de telefonia, de avisos ao público, de vigilância da multidão, de controle de acesso ao perímetro, de segurança em geral, de incêndio e alarme de fogo e de evacuação de emergência.

Uma segunda alternativa de monitoramento por imagens é a aplicada pelo Clube Atlético Paranaense no estádio Joaquim Américo Guimarães, na qual trinta câmeras portáteis são aplicadas em supervisores de seguranças particulares contratados pelo Clube.

Em entrevista com o Clube Atlético Paranaense, foi informado que os seguranças com câmeras portáteis são empregados em locais com maior fluxo de torcedores. O sistema tem capacidade de gravação por até 16 horas e pode armazenar imagens por um período de 23 dias.

Segundo relatado pelo próprio Clube, as vantagens desse sistema móvel de monitoramento por imagens são as seguintes: identificação rápida; possibilidade de aplicação de medidas disciplinares para sócios, que ficam mais embasadas (com imagens e registro de acesso sem risco de variação); redução de ocorrências na parte interna do estádio, pois o torcedor não se beneficia pelo anonimato; compartilhamento das imagens com as forças de segurança pública, para a tomada de decisão com imagens em tempo real; domínio dos acessos com controle de quantidade de torcedores em tempo real e aumento da sensação de segurança do torcedor.

Dessa forma, é possível asseverar a importância de um sistema de monitoramento por imagens na parte interna e externa das praças desportivas, pois, além de possibilitar a observação do comportamento e movimento das massas, é possível também inibir ações violentas praticadas sob a segurança do anonimato, tendo em vista a possibilidade de encaminhamento das imagens e de identificação de infratores da lei para o encaminhamento à autoridade policial para futura responsabilização criminal.

5.4 Biometria

A implantação da biometria e do reconhecimento facial, quando aplicadas em conjunto com outras ações, são medidas que têm demonstrado eficiência em prevenir e reprimir condutas violentas praticadas dentro e fora dos estádios, auxiliando na segurança dos usuários (Bonfim, 2020).

Antes de discutir a aplicação dessa tecnologia em estádio e sua eficiência do ponto de vista da segurança pública, é importante expor aspectos conceituais e as características que esse recurso apresenta.

Costa (2001, p. 16) define biometria como “recurso que possibilita identificar pessoas por intermédio de suas características físicas, ou seja, características que definem sua individualidade”. Costa (2001, p. 17) estabelece que esse recurso pode ser desenvolvido de duas formas:

Identificadores fisiológicos: incluem impressões digitais, geometria de mão, retina, características faciais, formato da unha.

Identificadores de procedimento: destaca-se a voz e a assinatura. Análise do reconhecimento de voz e assinatura geralmente são considerados menos conclusivos porque eles são sujeitos a limitações devido a enfermidades ou imitações.

Outra definição de Biometria é apresentada por Rodrigues *et al* (2012, p. 2) da seguinte forma: “Biometria é uma forma de reconhecer um indivíduo através de alguma verificação das suas características físicas (impressão digital, íris, geometria das mãos, orelhas, etc.) e/ ou comportamentais (assinatura, voz, digitação, etc.)”.

O sistema biométrico possui dois processos básicos: cadastro e autenticação. O primeiro processo a ser realizado é o cadastro, nele é capturado o dado biométrico da pessoa por meio de leitor de dados biométricos e os dados são armazenados. Após esse processo, é possível efetuar a autenticação ou reconhecimento (Rodrigues *et al.*, 2012).

A partir dos conceitos e aspectos apresentados, percebe-se que essa tecnologia se apresenta como uma solução suficientemente segura e eficaz para atender demandas de segurança e privacidade em sistemas comerciais, na medida em que as características analisadas pelos dispositivos são únicas, reduzindo a possibilidade de fraude (Rodrigues *et al.*, 2012).

Gonçalves e Dutra (2018) reforçam a relevância do uso dessa tecnologia afirmando que a partir da identificação de cada torcedor que acesse o estádio é possível inibir torcedores com restrições de entrar nos estádios e individualizar responsabilidades, inibindo a reincidência dessas pessoas em episódios de violência. Dessa forma, a biometria apresenta-se como aparato fundamental para o controle de multidão e de indivíduos que se valem do anonimato para cometerem crimes.

O sistema de cadastro biométrico tem sido aplicado de forma efetiva nos estádios Beira Rio e Arena do Grêmio, no Rio Grande do Sul. Nesses locais, os torcedores precisam validar as digitais em catraca especial para entrar no estádio (Bonfim, 2020).

Na Arena do Grêmio, o sistema foi implantado por meio de termo de ajustamento de conduta (TAC) firmado entre o Clube, o órgão de segurança e o Ministério do Rio Grande do Sul, no ano de 2016 (Bonfim, 2020).

No estádio Joaquim Américo Guimarães, o sistema também foi implantado, por meio de identificador biológico (impressão digital), no ano de 2017, e funciona em todos os portões de acesso ao estádio.

Em entrevista com o Clube Atlético Paranaense, foi informado que por meio desse sistema o Clube tem conseguido individualizar condutas criminosas de torcedores realizando o encaminhamento e qualificação dessas pessoas à autoridade policial para responsabilização criminal.

Outra possibilidade do sistema é o afastamento de torcedores que se envolvem em ocorrências de violência por meio de decisão de câmara de ética e disciplina do próprio clube. Dessa forma, é possível impedir por tempo determinado o acesso de determinados torcedores individualizando condutas e responsabilidades.

6 RESPONSABILIDADES NAS AÇÕES PREVENTIVAS

É coerente inferir que a aplicação de técnicas preventivas nos arredores dos estádios amparada nos princípios da arquitetura ambiental demanda investimentos financeiros e ações de cunho logístico. Dessa forma, abre-se a discussão de quem seria responsável por fornecer os meios que garantam os materiais e recursos humanos necessários para reduzir a possibilidade de ações criminosas nos arredores das praças desportivas por meio da gestão e controle de multidões.

Soares (2018) aponta que a prevenção da violência nas praças desportivas deve ser dividida entre poder público, confederações, federações, ligas, clubes, associações ou entidades esportivas, entidades recreativas e associação de torcedores.

Portanto, as forças de segurança são um dos “atores” responsáveis pela segurança dos torcedores que frequentam as praças desportivas. Nessa linha, Murad (2017, p. 24) defende que a “segurança pública não é exclusividade da polícia, e deve ser uma ação institucional multifacetada, conjunta, integrada”.

Quanto à responsabilidade legal, Filho (2007) entende que a responsabilidade pela segurança do torcedor é da entidade de prática desportiva detentora do mando do jogo e de seus dirigentes.

Tais afirmações encontram respaldo no Estatuto do Torcedor, que em seus artigos 14 e 26 define que a entidade com mando de campo tem o ônus de segurança e de acessibilidade dos torcedores devendo para tal solicitar apoio do Poder Público.

Art. 14. Sem prejuízo do disposto nos arts. 12 a 14 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a responsabilidade pela segurança do torcedor em evento esportivo é da entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo e de seus dirigentes, que deverão:

I - solicitar ao Poder Público competente a presença de agentes públicos de segurança, devidamente identificados, responsáveis pela segurança dos torcedores dentro e fora dos estádios e demais locais de realização de eventos esportivos;

Art. 26. Em relação ao transporte de torcedores para eventos esportivos, fica assegurado ao torcedor partícipe:

III - a organização das imediações do estádio em que será disputada a partida, bem como suas entradas e saídas, de modo a viabilizar, sempre que possível, o acesso seguro e rápido ao evento, na entrada, e aos meios de transporte, na saída.

Asseverando sobre a responsabilidade dos clubes na segurança e na acessibilidade dos torcedores nos eventos, Filho (2007) entende que o artigo 3º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código

de Defesa do Consumidor), equipara as entidades responsáveis pela organização da competição, bem como a entidade desportiva detentora do mando do jogo a fornecedores de serviço.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Segundo o Artigo 14 do CDC, os administradores dos estádios, enquanto fornecedores de serviço, têm responsabilidade objetiva em relação aos torcedores, que por sua vez são equiparados a consumidores, em relação aos danos causados ou prejuízos na prestação do serviço (Silva, 2010).

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

§ 1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

I - o modo de seu fornecimento;

II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam;

III - a época em que foi fornecido.

Fica claro o papel preponderante dos clubes de futebol e organizadores dos eventos futebolísticos na segurança dos torcedores, que não se inicia no momento da entrada no estádio, sendo anterior ao evento, a partir da elaboração do plano de segurança, conforme previsão do Art. 17 do ET (Filho, 2007).

Art. 17. É direito do torcedor a implementação de planos de ação referentes a segurança, transporte e contingências que possam ocorrer durante a realização de eventos esportivos.

§ 1º Os planos de ação de que trata o caput serão elaborados pela entidade responsável pela organização da competição, com a participação das entidades de prática desportiva que a disputarão e dos órgãos responsáveis pela segurança

pública, transporte e demais contingências que possam ocorrer, das localidades em que se realizarão as partidas da competição.

O parágrafo 1º do artigo define a ação integrada entre órgãos na elaboração do plano de segurança, o qual deve prever ações que envolvam os acessos ao entorno e ao interior do estádio, atribuições genéricas a cada órgão envolvido, bem como a segurança para o sistema de mobilidade urbana, controle de acesso e descrição dos níveis de segurança.

Por consequência, as forças de segurança pública e demais órgãos envolvidos na segurança e mobilidade dos torcedores devem estabelecer parâmetros no plano de segurança a fim de estabelecer as responsabilidades logísticas, financeiras e de recursos humanos afetas a entidade de prática desportiva detentora do mando do jogo de modo a garantir a segurança dos torcedores.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência relacionada ao futebol é um fenômeno social de abrangência mundial e tem causas multifatoriais. No Brasil, os episódios de violência relacionados a esse esporte ganham notoriedade por causarem destruição de patrimônio público e vitimarem pessoas diretamente envolvidas ou não com o conflito.

A popularidade do futebol e consequente capacidade de atrair multidões potencializa o problema, estruturando um grande desafio para as forças de segurança. No entorno das praças desportivas é rotineiro a reunião de enormes grupos de pessoas que vão ao local para assistir ao jogo ou simplesmente para viver e experimentar a “paixão nacional” que o futebol representa.

Na formação dessas multidões se estabelecem determinados fatores psicológicos que são capazes de modificar completamente a atitude das pessoas que as compõem. Indivíduos que normalmente costumam obedecer às regras e leis ao serem influenciados pela massa passam a cometer toda sorte de delitos e ilícitos, tornando-se propensos à barbárie.

Diante desse cenário, as forças de segurança são desafiadas a desenvolverem estratégias que permitam fazer a gestão eficiente das multidões de modo a evitar que os fatores psicológicos a ela inerentes conduzam a ações criminosas.

A arquitetura contra o crime é uma ferramenta fundamental à disposição das forças de segurança na prevenção situacional que se estabelece nas multidões nas áreas externas dos estádios. Por meio de técnicas como balizamento, sistema de válvulas, setorização, controle de acesso, monitoramento por imagens e biometria é possível interferir diretamente em fatores psicológicos da multidão tais como: número, anonimato e outros decorrentes desses.

Essas técnicas permitem a adequada organização do ambiente, divisão e organização das massas, identificação de autores de ações criminosas e responsabilização criminal individualizada de torcedores, garantindo que as forças de segurança tenham maior capacidade de controle sobre a psicologia das massas.

Para o desenvolvimento dessa tarefa, é imprescindível que os organizadores do evento sejam demandados pelo poder público para garantirem as condições logísticas e financeiras necessárias. Portanto, as polícias devem trabalhar junto com os clubes para implementarem estratégias de segurança eficientes e capazes de reduzir os crimes e a violência que mancham a imagem do futebol.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Paulo Dalle V. **O comportamento humano nas multidões e seus reflexos na gestão de segurança e operações do sistema metroviário**. 20ª semana de tecnologia metroviária, 2014.

BONDARUK, Roberson Luiz. **A prevenção do crime através do desenho urbano**. Curitiba: Edição do autor, 2007.

BONFIM, Mariana Caixeta. O Ministério Público resolutivo e a determinação de torcida única nos jogos de futebol profissional entre Goiás E. C. E Vila Nova F. C. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXIII, n. 39, p. 115-131, jan./jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003.** Dispõe sobre o estatuto dos direitos do torcedor. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de maio de 2003.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, Brasília, DF, 11 de setembro de 1990

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004.** Regulamenta as Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 6.795, de 16 de março de 2009.** Regulamenta o art. 23 da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o controle das condições de segurança dos estádios desportivos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de março de 2009a.

BRASIL. **Portaria nº 124, de 17 de julho de 2009.** Estabelece requisitos a serem contemplados nos laudos técnicos previstos no Decreto nº 6.795/2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Ministério do Esporte, Brasília, DF, 17 de julho de 2009.

BRASIL. **Portaria nº 290, de 27 de outubro de 2015.** Consolida os requisitos mínimos a serem contemplados nos laudos técnicos previstos no Decreto nº 6.795/ 2009. Ministério do Esporte, Brasília, DF, 27 de outubro de 2015.

BRASIL. **Planejamento estratégico de segurança para a copa do mundo FIFA Brasil 2014.** Ministério da Justiça. República Federativa do Brasil, Brasília, 2012.

BRASIL. **Guia de recomendações de parâmetros e dimensionamentos para segurança e conforto em estádio de futebol.** Brasília: Ministério do Esporte, [2011?].

BRASIL. **Marco de segurança no futebol: guia de recomendações para atuação das forças de segurança pública em Praças Desportivas.** FERREIRA, Alexandre Sergio Vicente *et al.* Brasília. Ministério da Justiça, Ministério dos Esportes, 2016.

COSTA, Sílvia Maria Farani. **Classificação e verificação de impressões digitais.** 2001. Dissertação (Mestrado em Microeletrônica) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São

Paulo, 2001. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3140/tde-18032002-102113/pt-br.php>. Acesso em: 21 mar. 2023.

DORECKI, André Cristiano; BRITO, Rodrigo Mariano. **Manual de Controle de Distúrbios Cíveis**. Curitiba: Optagraf, 2015.

DORECKI, André Cristiano. **Resolução pacífica de conflitos: alternativas para a segurança pública**. Curitiba: InterSaberes, 2017.

CARDOSO FILHO, José Adriano de Souza Cardoso. **O código de defesa do consumidor e os eventos esportivos após o advento do estatuto do torcedor**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/7807>. Acesso: 25 mar. 2023.

GONÇALVES, Allan de Almeida Alves; DUTRA, Rodrigo Carlos. A preservação da ordem pública nos estádios de futebol por meio do cadastramento biométrico das torcidas organizadas no estado de Santa Catarina. **Revista Ordem Pública**, v. 10, n. 1. jul. 2018.

KARPINSKI, Marcelo Trevisan. **Arquitetura contra o crime: prevenção, segurança e sustentabilidade**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

LIMA, Lincoln de Oliveira; NASSARO, Adilson Luís Franco. **Estratégias de policiamento preventivo: “indiferença zero”, uma boa experiência de polícia**. Assis: Triunfal, 2011.

MELO, Antonio Jorge Ferreira. **Do controle de distúrbios cíveis ao gerenciamento de multidões festivas: uma análise da evolução dos padrões de policiamento ostensivo no carnaval de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35534>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MONTIBELER, D C G C; Fernandes, J C L. Controle de acesso através dos sistemas biométricos como ferramenta de combate à fraude. **Fasci-Tech** – Periódico eletrônico da Faculdade de Tecnologia de São Caetano do Sul e Instituto Mauá de Tecnologia, v.1, n.6, Mar./Set. 2012, p. 37 a 48. Disponível em: <https://www.fatecsaocaetano.edu.br/fascitech/index.php/fascitech/article/view/63>. Acesso em: 16 mar. 2023.

MURAD, Maurício. **A violência no futebol: novas pesquisas, novas ideias, novas propostas**. 2. ed. São Paulo: Benvirá, 2017.

PACHECO, Cardoso Giovanni. Avaliação dos riscos à segurança em estádios de futebol profissional por meio da metodologia multicritérios de apoio à decisão – construtivista. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106808>. Acesso em: 23 fev. 2023.

REIS, Heloisa Helena Baldy dos. **Futebol e violência**. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2006.

RODRIGUES, Jacqueline Abreu do N. T. *et al.* **Modelo Intencional Genérico de Sistemas Biométricos**. Disponível em: http://wer.inf.puc-rio.br/WERpapers/artigos/artigos_WER12/paper_7.pdf. Acesso em: 22 mar. 2023.

SANTOS, Amanda Faria. **Torcidas organizadas e sociabilidade juvenil no nordeste**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009, Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFAL_3743dc49302ccc1d7cc529f51218d7b1. Acesso em: 5 jan. 2023.

SÃO PAULO. Polícia Militar. M-10- PM. **Manual de policiamento em eventos**. Polícia Militar de São Paulo. São Paulo - SP, 2018.

SILVA, Leonardo Gonçalves da. **Controvérsias acerca da responsabilidade das entidades desportivas**. Monografia (Especialização em Direito Desportivo) - Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K214506.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

SILOTO, P. R. A. *et al.* **Manual de operações em controle de multidões**. Polícia Militar do Paraná. Curitiba – PR, 2022.

SOARES, Flávia Cristina. Cultura desviante e juventude: **A torcida organizada como instrumento de domínio territorial**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9AJ9G/1/fl_via_cristina_soares_tese.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

PROCEDIMENTOS DE ATUAÇÃO CONJUNTA DO BATALHÃO DE POLÍCIA DE CHOQUE E DO BATALHÃO DE OPERAÇÕES POLICIAIS ESPECIAIS EM OPERAÇÕES DE CHOQUE

Joint action procedures of the Shock Police Battalion and the Special Police Operations Battalion in shock operations

Gustavo Henrique Lins Barreto⁵⁵, João Batista da Silva⁵⁶,
Flávio Valdez Martins da Silva Filho⁵⁷, Diego José Morais Ferreira⁵⁸

RESUMO

Analisou-se o emprego integrado do Batalhão de Operações Especiais e do Batalhão de Polícia de Choque em incidentes críticos que envolveram operações de choque, para descrever as competências operacionais das tropas envolvidas, de forma a compreender qual é a melhor forma de atuação conjunta. Metodologicamente, a pesquisa é exploratória e utilizou-se de análise de fontes doutrinárias, por meio do estudo de manuais de atuação e da produção científica sobre a temática. Como resultados, foi constatado que, pelo tamanho e composição do grupo tático, é possível a sua inserção dentro de um pelotão de choque, sendo realizadas pequenas adaptações, sem tirar as suas características principais. Conclui-se que, partindo dos comandos e formações já existentes, é possível realizar adaptações doutrinárias de formações, posicionamento e comandamento sem fugir da simplicidade necessária para o emprego de uma tropa de choque. Por apresentada uma proposição para as formações e comandos em ambas as unidades, operando em conjunto sob comando único.

⁵⁵ Oficial da Polícia Militar do Rio Grande do Norte.

⁵⁶ Oficial da Polícia Militar do Rio Grande do Norte. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

⁵⁷ Oficial da Polícia Militar do Rio Grande do Norte. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

⁵⁸ Oficial da Polícia Militar do Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: operações de choque; grupo tático; atuação integrada; BOPE; PMRN.

ABSTRACT

The integrated use of the Special Operations Battalion and the Shock Police Battalion in critical incidents involving shock operations was analyzed to describe the operational skills of the troops involved, in order to understand what is the best form of joint action. Methodologically, the research is exploratory and used the analysis of doctrinal sources, through the study of performance manuals and scientific production on the subject. As a result, it was found that, due to the size and composition of the tactical group, its insertion within a riot squad is possible, with small adaptations being made, without taking away its main characteristics. It is concluded that, starting from the existing commands and formations, it is possible to make doctrinal adaptations of formations, positioning and command without deviating from the simplicity necessary for the use of a shock troop. By presented a proposal for the formations and commands in both units, operating together under a single command.

Keywords: shock operations; tactical group; integrated performance; BOPE; PMRN.

1 INTRODUÇÃO

As atividades relacionadas ao policiamento envolvendo multidões surgiram com a evolução das polícias em manter e reestabelecer a ordem pública, na medida em que a sociedade se desenvolvia e houve a necessidade de melhor agir diante de quebra desta ordem, sendo que, como entidade promotora dos Direitos Humanos e considerando-se que se trata de atuação policial norteadas pelos princípios da legalidade e proporcionalidade, existe a necessidade de uma atuação com técnica específica e soluções aceitáveis.

Na Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN), o Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque), conforme o Decreto nº 21.613, de 7 de abril de 2010, é a Organização Policial Militar (OPM) com atribuição de controlar distúrbios civis, garantir reintegração de posse em cumprimento de ordem judicial, desinterditar vias públicas, atuar no controle de rebeliões em estabelecimentos prisionais, dentre outros (Rio Grande do Norte, 2010). Por outro lado, o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), conforme Decreto nº 19.253, de 25 de julho de 2006, é encarregado, dentre outras, de dissuadir e controlar rebeliões nos estabelecimentos prisionais (Rio Grande do Norte, 2006).

À primeira vista, apenas a atividade de controle de rebeliões encontraria semelhança nas atribuições definidas em ambos os decretos que regulam suas missões. Entretanto, com as transformações na natureza das ocorrências, em eventos críticos recentes, tais atribuições não ficam bem definidas, sendo necessário, portanto, a utilização da expertise de ambas as unidades para a resolução de ocorrências, evoluindo essa necessidade de emprego do BOPE não somente naquelas originalmente definidas por meio dos seus respectivos decretos de criação, mas naquelas encontradas nas atuações em ocorrências.

Pode ser citada como um preâmbulo uma reintegração de posse realizada no bairro de Mãe Luiza, área conhecida por ser reduto de facção criminosa e, durante a varredura da área a ser reintegrada, os moradores passaram a atear fogo nos barracos erguidos (Tribuna do Norte, 2016).

Por ocasião da Rebelião em Alcaçuz, ocorrida no ano de 2017, que durou 14 dias ininterruptos (Barbosa, 2019), houve a necessidade da atuação conjunta decorrente da complexidade e magnitude do evento, em que a necessidade de utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo era a principal ferramenta para dissuasão e contenção dos rebelados, sendo esta alternativa empregada pelas Tropas de Choque (Tr Chq)⁵⁹. Naquela ocasião, sabia-se da existência de arma de fogo por parte de alguns detentos, havendo a necessidade do eventual emprego de força letal de maneira pontual e eficiente para se fazer frente às ameaças e assim solucionar a crise com resultados aceitáveis.

Nesse cenário, houve uma integração forçada, pautada na rápida percepção dos integrantes de ambas as tropas baseada na experiência na atividade, sem prévio treinamento ou integração entre as unidades, mostrando a necessidade de treinamento em conjunto para fazer frente às ameaças. Barreto (2019), conforme Figura 1.

⁵⁹ Tropa de Choque é definido como efetivo mínimo de 1 (um) pelotão, consistindo em grupamento especializado em Operações de Choque ou em ações que requeiram especialização do policiamento para lidar com situações excepcionais, como as que ocorrem em manifestações não pacíficas, com o principal objetivo de reestabelecer a ordem pública (PMRN, 2013, p. 8).

Figura 1 - Equipe do BOPE em apoio ao Pel Chq (Penitenciária de Alcaçuz em 2017)



Fonte: Gonçalves (2017).

Partindo dessas considerações, delimitou-se a questão problema: em que medida a integração dos serviços especializados do Batalhão de Operações Policiais Especiais com o Batalhão de Polícia de Choque pode contribuir para ampliar a eficiência e a eficácia em ocorrências voltadas às Operações de Choque?

Atualmente, na PMRN, o Manual “M 03 PMRN – Operações de Choque”, é o Manual instituído para procedimentos relativos às atividades de emprego em Operações de Choque (Op Chq). Nessa perspectiva, de acordo com este Manual, Op Chq são definidas como ocorrências em que exista grave perturbação da ordem pública, ou seja, controle de distúrbios civis, reintegração de posse urbana e rural, controle de rebeliões, motins e revistas em estabelecimentos prisionais, desinterdição de vias públicas e policiamento em praças desportivas (PMRN, 2013, p. 4).

Pretende-se, portanto, preencher a lacuna existente atualmente no M 03 PMRN, permitindo que haja a previsão prática do emprego do BOPE, quando em apoio ao BPChoque durante o emprego no contexto de Op Chq, contribuindo assim para uma maior profissionalização da atividade profissional policial militar (SILVA, 2017).

O objetivo geral deste artigo é analisar o emprego conjunto do BOPE e BPChoque nas ocorrências de Op Chq. Como forma de materializar a pesquisa, elaboraram-se os seguintes objetivos específicos: - analisar doutrinas policiais militares a respeito da atuação integrada entre tropas de Op Chq e de Operações Especiais (Op Esp); - realizar revisão de literatura sobre atuação conjunta entre BOPE e BPChoque; - identificar a compatibilidade, efetivo, funções, composições e equipamentos adequados para o Grupo Tático (GT), quando inserido em um Pel Chq; - definir o posicionamento ideal do GT dentro do Pel Chq, antes e durante a sua atuação; e - propor formações e comandos adotados pelo Pel Chq durante intervenção do GT.

Metodologicamente, a pesquisa é exploratória e utiliza-se de análise de fontes doutrinárias, por meio do estudo de manuais de atuação e da produção científica sobre a temática, para descrever as competências operacionais das tropas envolvidas, de forma a compreender qual é a melhor forma de atuação conjunta.

2 ORIGEM E TRANSFORMAÇÕES DAS TROPAS ESPECIALIZADAS

2.1 Tropa de Choque no Brasil

Segundo Torres (2017), durante o governo de Getúlio Vargas, criou-se a Polícia Especial, uma divisão uniformizada da Polícia Civil do Distrito Federal (quando o Rio de Janeiro era capital federal), fundada em 5 de agosto de 1932, sendo organizada nos moldes de uma tropa de choque, com treinamento e equipamento para enfrentar distúrbios civis, para manter a ordem pública em uma época em que a agitação política era muito forte. Constituída à semelhança de um pelotão de polícia de choque atual, formada por “25 policiais sendo um chefe, um subchefe, dois motoristas, doze vanguardeiros, três granadeiros-lançadores e seis policiais equipados com submetralhadoras” (Torres, 2017, p. 40).

Mais especificamente, a partir dos anos 60 e 80 do século XX, com exceções, criaram-se nas polícias militares as unidades com missão de controle de distúrbios civis, mesmo sem a denominação “Choque” ou “especial” em sua nomenclatura. Foram criados, por exemplo, em 1941, o Pelotão

Motorizado na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ); em 1969, o Batalhão Especial de Polícia, na Polícia Militar da Paraíba (PMPB); em 1974, o Pelotão Motorizado na Brigada Militar do Rio Grande do Sul (BMRS), em 1979, o Batalhão de Batalhão de Choque da Polícia Militar de Minas Gerais e o Pelotão de Polícia de Choque na Polícia Militar de Sergipe (PMSE); em 1980, a Companhia de Polícia de Choque na Polícia Militar de Pernambuco (PMPE).

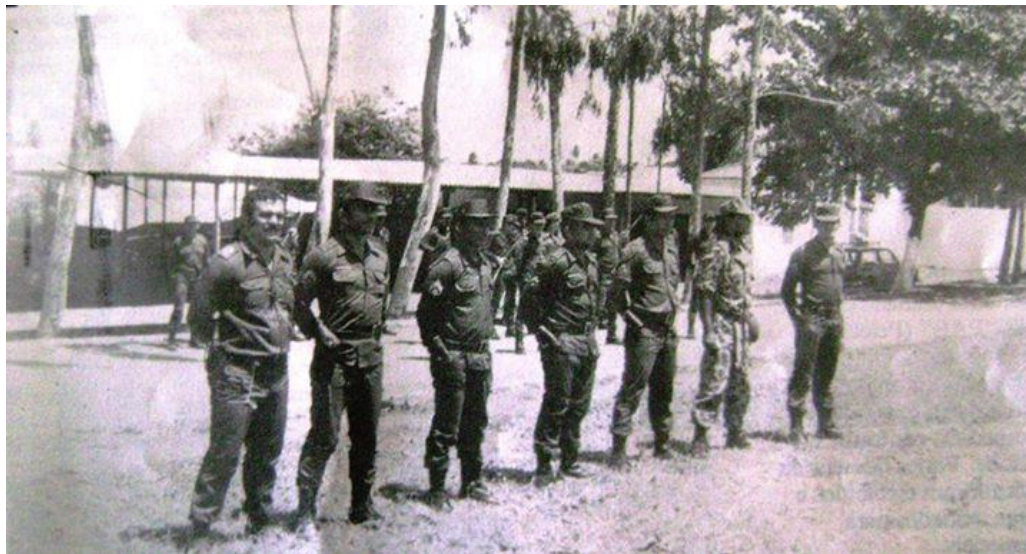
2.2 Origem da Tropa de Choque na Polícia Militar do RN

Na PMRN, nos anos 1960, houve o início do desenvolvimento dessas atividades com a criação da Companhia de Rádio Patrulha (CRP). A Lei nº 3.252, de 4 de novembro de 1965, atribuía à CRP a missão de assegurar o respeito à ordem pública (Rio Grande do Norte, 1965).

Conforme Silva (2008), no ano de 1968, após seleção e instrução de policiais militares voluntários, criou-se o Pel Chq dentro da Companhia de Rádio Patrulha, com a finalidade de enfrentar turbas e proteger o patrimônio, devidamente caracterizado com equipamentos e armamentos específicos. Nesse período, a CPR tinha aproximadamente 300 homens e possuía, dentre outras, as atividades pioneiras de tropa de choque.

No dia 3 de novembro de 1981, formalizou-se o Pelotão de Atividades Especiais (PAE), por meio da Portaria nº 05/81 – GCG, de 29 de outubro de 1981, publicada no Boletim do Comando Geral nº 202, que atribuía a ele, dentre outras missões, “executar o policiamento de choque, com exclusividade, para a manutenção da ordem pública, assegurando o cumprimento da Lei e da ordem; e atuar, de maneira essencialmente repressiva, onde se constate a perturbação da ordem” (PMRN, 1981, p. 2094).

Figura 2 - Pelotão de Atividades Especiais⁶⁰



Fonte: Arquivo Pessoal (1981).

Com o crescimento do efetivo na PMRN, o PAE foi ampliando-se, o que ocorre, também, com os veículos, equipamentos e missões as quais lhes eram atribuídas, culminando com a criação do BPChoque, passando pela Companhia de Polícia de Choque (CPChoque) em 1986, Complexo Policial Norte (CPN) em 1997 e o BOPE em 2003.

2.2.1 A Profissionalização doutrinária da PMRN em Operações de Choque

Desde a criação do PAE até o ano de 2002, não houve curso institucionalizado pela PMRN para capacitar seus integrantes em Op Chq, ou seja, foram vinte e um anos desde a criação da Tr Chq no RN até o primeiro curso. Ainda assim, passaram-se mais 12 anos até a padronização das atividades, ou seja, o conhecimento não era formalizado e sim repassado diretamente entre seus componentes, gerando uma lacuna de padronização das ações.

⁶⁰ À esquerda o 1º Ten PM Milton Albuquerque, Cb Galvão, Sgt Pontes, Cb Geová, Cb Firmino, Índio Taiko e o último não identificado.

Por força de decreto, o BPCoque deve atuar repressivamente em casos de controle de distúrbios civis, reintegração de posse, desinterditar vias públicas, controle de rebeliões em estabelecimentos prisionais (Rio Grande do Norte, 2010). Para o cumprimento dessas atribuições, elaborou-se em 2013 o Manual “M 03 PMRN – Operações de Choque”, que pormenoriza as técnicas, táticas e doutrina de emprego da Tr Chq. Nesse Manual, dentro dos conceitos doutrinários, existe a previsão de emprego da Tr Chq em conjunto com outras OPM pela natureza da atividade (PMRN, 2013, p. 9).

O M 03 PMRN afirma ainda, quanto aos procedimentos nas operações, como atuação em reintegração de posse, que o BOPE deverá “neutralizar qualquer armadilha e vigilantes que porventura venham a ter no caminho”, como também em apoio para controle de rebeliões (PMRN, 2013, p. 71).

Em complementação ao contido no M 03 PMRN, foi editada a Portaria nº 210/2013, que trata do emprego do BPCoque em estabelecimentos penais, prevendo uma série de medidas a serem adotadas como quando do emprego da unidade durante revista e controle de rebeliões. O referido Manual trata essas ocorrências como evento crítico e traz que, nessas situações, deve-se seguir a doutrina de gerenciamento de crises para a resolução da ocorrência. O Manual determina ainda que as operações deverão ter efetivo exclusivo do BPCoque, prevendo a atuação do BOPE, Corpo de Bombeiros Militar (CBMRN) e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), dentre outras medidas para o sucesso da operação (PMRN, 2014).

Nos cursos de especialização profissional em Op Esp e Op Chq, cada ocorrência é voltada a sua expertise sendo tratada de maneira isolada, não existindo treinamento conjunto, sendo realizado apenas o treinamento da Tr Chq com o policiamento montado ou com cães, visto que essas também têm como finalidade o reestabelecimento da ordem pública.

Sendo assim, a atuação em conjunto da Tr Chq e Op Esp, em eventos críticos, está prevista, conforme o M 03-PMRN e a Portaria nº 210/2013-GCG. A criação do M 03 PMRN foi fruto da necessidade de padronização de procedimentos, pois seis oficiais e praças haviam concluído cursos

de Op Chq, ou equivalente, em outras Polícias Militares, com uma turma formada na PMRN, sem uniformização dos procedimentos até então.

Já a elaboração da Portaria nº 210/2013-GCG, foi fruto de constantes acionamentos do BPCoque para revista e controles de rebelião nos estabelecimentos penais do estado sem um lastro institucional, pois o sistema penitenciário do estado estava subordinado à então Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC)⁶¹ e o BPCoque à PMRN.

2.3 A tropa de choque em atuação conjunta com unidade de operações especiais no Brasil

Partindo para as fontes doutrinárias existentes nas Polícias Militares do Brasil, doze manuais doutrinários foram pesquisados acerca da atuação conjunta entre unidades de Op Esp e tropas de choque, sendo constatado o seguinte:

1. Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) estabelece que a força de choque pode ter ou não apoio de Op Esp para reestabelecimento da ordem, e que todas as formações de choque podem receber a complementação de outras unidades inclusive de Op Esp, respeitando a doutrina de emprego (PMDF, 2019);
2. Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) define que cabe à Companhia de Op Esp a tomada de pontos sensíveis e a segurança da Tr Chq no combate a grupos armados e resgate de reféns (PMES, 2012);
3. Polícia Militar de Goiás (PMGO) prevê apoio de tropa de Op Esp em estabelecimentos prisionais, designando, na atuação de tomada de pontos sensíveis, uso de atiradores, resgate de reféns, segurança da Tr Chq e combate a grupos armados, e também em reintegrações de posse (PMGO, 2015);
4. Polícia Militar do Maranhão (PMMA) menciona os atiradores de precisão como alternativa tática, sendo este integrante do BOPE, como também traz a previsão deste em apoio à Tr Chq nas ocorrências de rebeliões. Prevê ainda a entrada do BOPE, seguido da Tr Chq, durante o deslocamento no interior dos estabelecimentos penais (PMMA, 2018);

⁶¹ As atribuições relativas à gestão penitenciária foram transferidas para a Secretaria de Administração Penitenciária a partir de 2019.

5. Polícia Militar do Mato Grosso (PMMT) não menciona tropa de Op Esp em apoio à Tr Chq (PMMT, 2016);
6. Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) não faz menção à tropa de Op Esp em apoio à Tr Chq (PMMG, 2013);
7. Polícia Militar do Pará (PMPA) prevê o emprego de Tropa de Op Esp em operações em casas penais, prevendo o seu avanço à frente da Tr Chq. Determina a presença da tropa de Op Esp em caso de crise no interior desses estabelecimentos com ou sem refém, com a utilização ou não de arma de fogo (PARÁ, 2019);
8. Polícia Militar do Paraná (PMPR) menciona que, em casos excepcionais de retomada de cela, as células de intervenção de choque serão compostas pelo BOPE/COE, quando existir refém por exemplo, sem detalhar as formações e composição (PMPR, 2015);
9. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) estabelece que o Atirador Designado da Tr Chq não atuará em situação de reféns, cabendo ao BOPE essa função (PMERJ, 2020);
10. Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) não menciona apoio de tropas de Op Esp nas Op Chq (PMESP, 2018);
11. Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) não faz menção à tropa de Op Esp em apoio a Tr Chq (PMSC, 2019); e
12. Polícia Militar de Sergipe (PMSE) contém os mesmos termos do M 03 PMRN no que tange ao emprego de tropa de Op Esp em apoio à Tr Chq, ou seja, em rebeliões, revistas e em reintegração de posse (PMSE, 2015);

A Polícia Militar do Mato Grosso do Sul (PMMS) não dispõe de manual doutrinário, entretanto, possui um Procedimento Operacional Padrão (POP) “Controle de Rebelião em Estabelecimento Prisional ou Unidade de Internação”, que prevê a atuação conjunta entre as unidades de choque e Op Esp na ocasião de rebeliões (PMMS, 2017).

Percebe-se, assim, que a literatura e manuais doutrinários trazem a previsão ou mencionam de maneira pontual e isolada, mas não preveem a execução prática e sistemática dessa ação conjunta e integração, ou seja, a forma de atuação, especialmente na execução de atividades críticas, e, por este motivo, a padronização de emprego torna-se essencial para o êxito da crise.

2.4 Operações especiais e operações de choque

Uma das problemáticas dessa atuação conjunta é a finalidade em si que, doutrinariamente, são empregadas em objetivos distintos, nos quais o Pel Chq destina-se a reestabelecer a ordem pública e o GT, de acordo com Ferreira (2019), tem como objetivo a realização de assalto ou retomada em ambiente confinado, ou seja, ação de dominar um ambiente controlando todas as ameaças.

GT é definido como “Equipe de policiais que recebem treinamento, intensivo e diferenciado, voltado para a resposta a eventos críticos por meio de métodos de impacto direto: assalto, armas, equipamentos e táticas especiais” (Ferreira, 2019, p. 23).

Também pode ser considerado como a atuação com uso de Atiradores Policiais de Precisão (APP)⁶², conforme relatado por Araújo (2017, p. 17-18), que tratou sucintamente o assunto quando da crise em Alcaçuz, em 2017, afirmando que houve a “atuação como atirador designado junto à célula de segurança da *Tr Chq*, proteção de força policial em progressão”.

Em 1995, Bononi, em sua monografia do Curso Superior de Polícia na PMESP, quando a escassez de literatura era ainda maior e praticamente não havia facilidade nas comunicações e interações, como atualmente, e a evolução técnica das tropas de choque ainda estava se consolidando, relatou acerca da complexidade de ocupação em presídio, ação esta que envolvia diversas tropas especializadas, ou seja, não apenas a *Tr Chq* mas “também as tropas especializadas em tomada de pontos sensíveis (COE), resgate de reféns (GATE) e ações de intimidação (CHOQUE e CANIL)” (BONONI, 1995, p. 40). O autor afirmou ainda que, em caso de confronto com armas de fogo ou reféns, o GATE deveria assumir a vanguarda e, no caso de confronto sem armas ou com armas brancas, o GT deveria retornar à retaguarda do Pel Chq em um rápido posicionamento (Bononi, 1995, p. 49).

⁶² Também conhecido popularmente como Sniper.

Prosdocimi (2019) explorou a experiência da atuação conjunta entre OPM de Op Esp e Tr Chq na PMMG de maneira que a de Op Esp atuou na função de imobilização e captura de suspeito, ou seja, como grupo de captura, visto que a doutrina majoritária da Tr Chq atua de forma a dispersar e não se aproximar de infratores, sendo relatado uma experiência prática, tal como ocorreu na Crise Penitenciária de Alcaçuz. Nesse contexto, as OPM de Op Chq e Op Esp foram integradas forçosamente em razão do cenário que estava estabelecido e o controle da crise necessitava, para garantia da segurança da Tr Chq, a utilização de elementos do BOPE.

As ações conjuntas não podem ser restritas apenas à atuação em rebeliões em estabelecimentos prisionais, apesar que se torna mais contundente a sua utilização neste tipo de atuação, visto que, apesar de que à primeira vista o Pel Chq aparenta possuir condições de suprir a demanda de neutralização de ameaças letais contra a Tr Chq, em virtude da existência do “*Segurança*” e demais Comandantes de Grupos, a prática mostra que todo o Pel Chq deve estar o mais próximo possível entre seus integrantes, ou seja, a capacidade de resposta letal é limitada ao próprio pelotão, servindo de uma autodefesa, não permitindo que sejam tomadas contramedidas para permitir a progressão da tropa, como por exemplo varredura de construções e barracos por ocasião de reintegração de posse, ou tomada de ruas e vielas, em caso de desobstrução de vias, sem colocar em risco a integridade tática da tropa.

O eventual fracionamento de uma Tr Chq, em caso de querer manter sua independência tática, pode dividir o poder ofensivo e tornar sem efeito a superioridade relativa⁶³, a qual, uma vez perdida, é difícil recuperá-la, expondo assim toda a tropa a um risco desnecessário (Mc Raven, 1993).

Merecem destaque ações ocorridas fora do Estado do Rio Grande do Norte. Segundo Neves (2007), Vitória (2019) e Pereira (2021), na primeira década dos anos 2000, o estado de São Paulo sofreu com diversas rebeliões que, para o controle, exigiram não apenas as unidades de Choque, mas

⁶³ Superioridade relativa é definido por McRaven (1993, tradução nossa) como uma condição que existe quando uma força atacante, geralmente menor do que o oponente, ganha uma vantagem decisiva sobre um inimigo maior ou bem defendido. Uma vez adquirido, a força atacante não mais se encontra em desvantagem e tem a iniciativa de explorar as fraquezas do inimigo e garantir a vitória.

também as de Op Esp,⁶⁴ ocorrências essas que envolviam também reféns e armas de fogo. Ainda em São Paulo, ocorreram diversas ocorrências nas quais a Tr Chq foi alvo de disparos de arma de fogo, conforme relatado por Galhardo (2020), durante operações de desobstruções de via e reintegração de posse.

Dessa forma, os complexos cenários que envolvem multidões nos dias de hoje indicam que o emprego de arma de fogo contra a Tr Chq é uma possibilidade cada vez mais real, o que indica a necessidade de emprego do BOPE como OPM de apoio/auxiliar nessas ameaças.

2.5 Crise e evento crítico e a inserção da tropa de choque como alternativa tática

A Portaria nº 210/13, mencionada anteriormente, utilizou a terminologia “*crise*” e “*eventos críticos*” (PMRN, 2014). Souza (1995, p. 10) define “*crise*” conforme adotado pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI) como “Um evento ou situação crucial, que exige uma resposta especial da Polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável”.

Já Cotta (2009, p. 56), sugere a nomenclatura incidentes críticos como ocorrências “[...] que colocam em risco, de maneira mais contundente, as vidas dos cidadãos e dos servidores públicos”. Nessa mesma perspectiva, avançando na evolução do conceito de “*crise*”, defende Aguilar (2017, p. 21), quando menciona a definição de “*incidente crítico*”, trazida pelo FBI, durante curso ministrado por este no ano de 2012, como “uma ocorrência causada ou pelo ser humano ou por um fenômeno natural, que exige resposta imediata”.

As terminologias e definições evoluem com o passar dos anos, buscando a que melhor retrate o que se pretende definir. Os protocolos básicos de gerenciamento de crises são de conhecimento geral da PMRN devido a sua inserção nos cursos de formação e aperfeiçoamento, bem como nos cursos de especialização profissional. Nesse mesmo entendimento, Silva (2017, p. 255-256), acerca de

⁶⁴ A época, o GATE e COE eram subunidades integrantes do 3º Batalhão de Polícia de Choque.

resultados esperados em ocorrências críticas, defendeu que “a eficiência e a eficácia deste e de quaisquer outros protocolos institucionais no campo da segurança pública têm os mesmos objetivos, obrigatoriamente, de preservar vidas e aplicar a lei”.

Entretanto, em cenário de Op Chq, nem o M 03 PMRN, tampouco a Portaria nº 210/13, ainda que preveja que a Tr Chq seja uma das alternativas táticas para a solução da crise, delimitam com clareza a forma de emprego e atuação em conjunto, forma de posicionamento e limite de atuação de ambas as OPM, ainda que tenham ocorrido operações dessas unidades, sem, no entanto, haver a conjunção de forças, atuando de maneira separada e independente, seja no tocante aos aspectos técnicos, doutrinários ou quanto ao comando.

2.6 O treinamento como ferramenta de efetividade da ação

O M 03 PMRN traz que o treinamento diário é uma característica da Tr Chq, pois “prepara o homem para o trabalho em conjunto; a partir do contato direto e constante com o comando inibe-se a iniciativa individual e prioriza-se o espírito de conjunto, nessas condições, o homem, ao ser empregado na ação de alto risco” (PMRN, 2013, p. 8).

McRaven (1993, p. 23-24, tradução nossa) quando define “Repetição” como um dos seis princípios das Op Esp afirma que “a repetição, como a rotina, é indispensável, eliminando as barreiras para o sucesso. [...] Essa rotina afia essas habilidades táticas a tal ponto que permite uma reação rápida a uma ameaça (desde que a ameaça se encaixe no cenário padrão para o qual a unidade vem praticando”.

Corroborando a afirmação acima, Galvão e Silva (2011, p. 18) trazem que “o treinamento constitui um processo de aprendizagem significativa, seguido de mudança de comportamento nas pessoas ligadas a esse processo, resultando na incorporação de novos hábitos, atitudes, conhecimentos e destrezas”.

Além do aprestamento rotineiro, cujo nível de qualidade e eficiência já é difícil de atingir, mostra-se essencial o treinamento conjunto, a fim de que sejam superadas as dificuldades impostas nessa modalidade de atuação integrada.

Assim, não basta a inserção de unidades distintas apenas com o objetivo comum de cumprimento da missão. Há também a necessidade de preparação de ambas, tanto individualmente, como policial militar integrante delas, como dentro de suas frações, para a aptidão fundamental na sua tropa de origem e entre ambas as unidades para haver harmonia sem colocar em risco o emprego conjunto.

3 METODOLOGIA

A literatura técnica existente sobre Op Chq encontra-se relativamente bem consolidada graças à existência de treze Polícias Militares que possuem manuais institucionalizados. Já as literaturas existentes sobre técnicas táticas e procedimentos (TTP) de Op Esp são escassas, sendo encontradas referências em notas de aula dos Cursos de Op Esp e algumas produções monográficas sobre o tema.

A temática escolhida para o presente trabalho é bastante restrita, inserida dentro das Ciências Policiais (Silva; Rondon Filho, 2021), e as fontes de pesquisas escassas. Entretanto, buscaram-se normas infralegais da PMRN; manuais institucionais das Polícias Militares de Op Chq ou equivalente; publicações literárias existentes sobre o tema e Trabalhos de Conclusões de Cursos na temática de Op Chq, Gerenciamento de Crises e Grupos Táticos.

Para este fim, realizou-se pesquisa bibliográfica em virtude da existência de material já elaborado sobre o tema, ainda que genéricas (Gil, 2002). Nesse contexto, Marconi e Lakatos (2003, p. 183) afirmam que “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

Este artigo teve caráter exploratório, uma vez que os objetivos a serem alcançados não possuíam literatura específica, mas também avança no sentido da descrição de algumas competências técnicas (Silva Júnior *et al*, 2022), sendo necessária, entretanto, a junção de vários conhecimentos separados para atingir os objetivos propostos, buscando conhecer com maior profundidade o tema (Raupp; Beuren, 2006), como também os objetivos a serem alcançados, é o aprimoramento de procedimentos já existentes ou eventual descoberta de outras hipóteses de emprego (Gil, 2002).

Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para a padronização de atuação, indicando a melhor técnica de emprego, contribuindo para consolidar a literatura na área de Op Chq devido à ausência do tema em Manuais Institucionais, contando com pouco referencial teórico, servindo como uma importante fonte de consulta posterior.

Por fim, utilizaram-se ocorrências reais e estudos de casos, mesmo que em sentido breve, dada a questão espacial do trabalho (Silva Júnior *et al*, 2022), como também vídeos produzidos pelo Setor de Inteligência dessa Unidade, nos quais foram analisados os procedimentos feitos até então.

Partindo da normativa existente na PMRN sobre o tema, é possível considerar uma revisão bibliográfica e documental, de cunho geral, no sentido de ampliar os conceitos já existentes. Seu método, portanto, é indutivo, pois parte da observação dos fatos (Silva Júnior *et al*, 2022).

Realizou-se pesquisa em treze manuais institucionais das Polícias Militares do Brasil com a temática de “Op Chq” ou equivalente. Foi utilizado também o motor de busca “*Google Scholar*” com as palavras-chave “BOPE, Choque, conjunto”, “ação conjunta BOPE Choque”, “BOPE manifestações”, resultando em apenas um resultado relevante.

Além disso, artigos publicados, livros, monografias de Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e Superior de Polícia das PMRN e PMESP, em especial esta última, uma vez que a produção de conhecimento sobre Tr Chq é considerável devido ao tamanho da instituição e das ocorrências que aconteceram naquele estado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De modo geral, existem dois Métodos de Assalto, sendo eles o Dinâmico e o Sistemático. O BOPE/PMRN atua com os mesmos princípios e aspectos táticos dos métodos elencados, mas adaptado a características locais de meios disponíveis e de adestramento específicos. Já no quesito modalidade de emprego, existe a Emergencial, Deliberado e Silenciosa/Furtiva/Coberta (Ferreira, 2019).

Para emprego em conjunto com o Pel Chq, considera-se o emprego Deliberado do GT, devido à possibilidade de se obter informações do local da crise, especialmente em presídios, sendo vislumbrado o emprego Emergencial em que se aplica a situações extremas, em que o nível de agressividade evolui bruscamente, demandando a intervenção imediata, sendo realizado para minimizar as perdas, como por exemplo durante reintegrações de posses e desobstruções de via, sendo que esse emprego gera riscos maiores para os envolvidos, em virtude das poucas informações (Ferreira, 2019).

Dito isso, o GT possui composição variada conforme a necessidade de emprego. Estando inserido em um Pel Chq, faz-se necessário padronizar a equipe e inseri-la nas formações básicas, ofensivas e defensivas, cuja discussão fará parte da próxima seção.

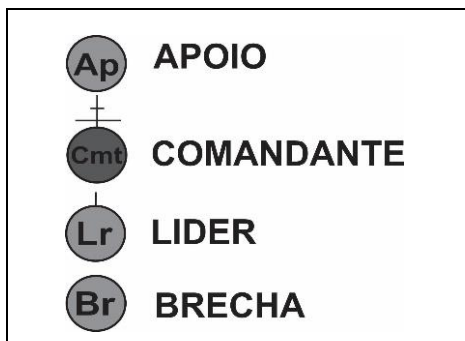
4.1 Da composição do GT e do Pel Chq

O Pel Chq será composto conforme o M 03 PMRN⁶⁵, sendo que o GT passa a ser incorporado ao Pel Chq sob comando do Cmt Pel. Importante ressaltar que o emprego tático do GT é feito pelo seu Comandante (Cmt), e não do Cmt Pel Chq.

⁶⁵ O Pel Chq é constituído basicamente por Cmt de Pel, Aux Cmt, 3 (três) Cmt de Grupos, 12 (doze) escudeiros, 3 (três) atiradores, 3 (três) lançadores, 1 (um) segurança, 1 (um) motorista e 1 (um) homem-extintor.

Sua composição será de 6 (seis) PM sendo 2 (dois) Apoios (com Escudo Balístico), 1 Comandante e 1 Líder com armamento portátil tipo Fuzil (Fz) ou submetralhadora (Smt) e 2 brechas com armamento de porte (PT) e equipamento de brecha correspondente (espingarda ou outro equipamento específico). A legenda para o diagrama das formações fica sendo o seguinte (Figura 3):

Figura 3 - Legenda do GT



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

É importante que sejam observadas as características do terreno da operação para melhor selecionar os equipamentos do GT. Em reintegração de posse em área urbana com edificações, em presídios ou até mesmo reintegração de posse em área rural, em que haja edificações de alvenaria em grandes quantidades, a composição acima se torna mais adequada, pois o Apoio do escudo balístico se torna essencial para a segurança da equipe.

Já para emprego em áreas rurais com poucas edificações de alvenaria, e em ações de desobstrução de vias, o apoio poderia substituir o escudo balístico por arma portátil (primárias) do tipo Fz ou Smt, visto que o seu uso pode comprometer a eficiência da ação.

4.2 Das formações

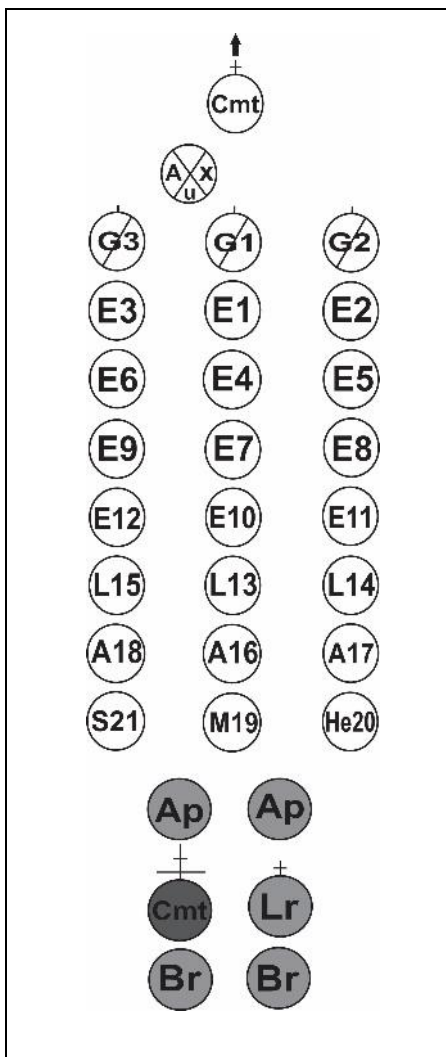
Não foi considerado o Apoio Cerrado, pois o GT perderia a sua principal característica, qual seja, a manobrabilidade e liberdade de deslocamento rápido e dinâmico, devido ao fato de sua composição ser reduzida em comparação ao Pel Chq. O Apoio Complementar também não foi considerado, por descaracterizar a finalidade do GT e também não permitir proteção adequada de seus integrantes, por causa da grande profundidade em relação à quantidade de escudeiros.

4.2.1 Formação “coluna por três”

Conforme o Manual M 03 PMRN, a formação tem por finalidade permitir “ações relativas ao controle de efetivo, a deslocamentos de tropa. Ela é empregada para que o Comandante do Pelotão possa checar as alterações no seu efetivo, para que cada integrante saiba sua função/atribuição e por ocasião de desfiles de tropa” (PMRN, 2013, p. 28).

O GT seria incluído em coluna por dois, após o último integrante do Pel Chq. Como o GT possui dois Apoios (escudeiros), torna-se mais adequado manter a formação em coluna por dois. O comandante de Pel Chq detém o comando específico do Pel Chq e o comando sobre o GT não é pleno, ficando o Cmt do GT responsável pela verificação da equipe antes de ser inserida no Pel Chq. Sendo assim, após a numeração do último integrante do grupo, procede o brado de “*GT Pronto em PF*” (Figura 4).

Figura 4 - Pel Chq em formação por três com GT em forma

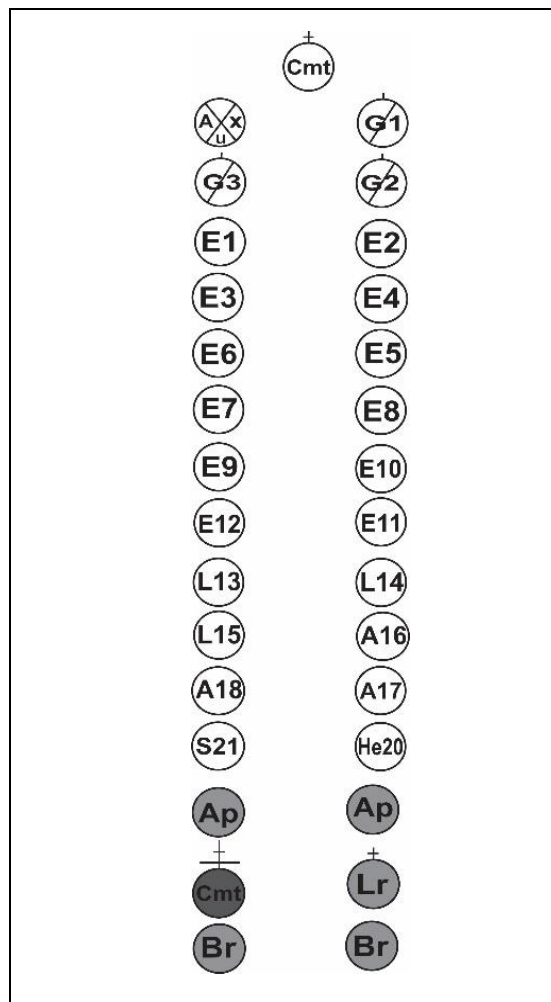


Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

4.2.2 Formação “Coluna por dois”

Conforme o Manual M 03 PMRN, a formação tem por finalidade “permitir rápidos deslocamentos e tomada de posição com facilidade” (PMRN, 2013, p. 28). Estando o GT já em coluna por dois, não sofrerá alteração quando vindo da formação coluna por três (Figura 5).

Figura 5 - Pel Chq em formação por dois com GT em formação “coluna por dois”



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

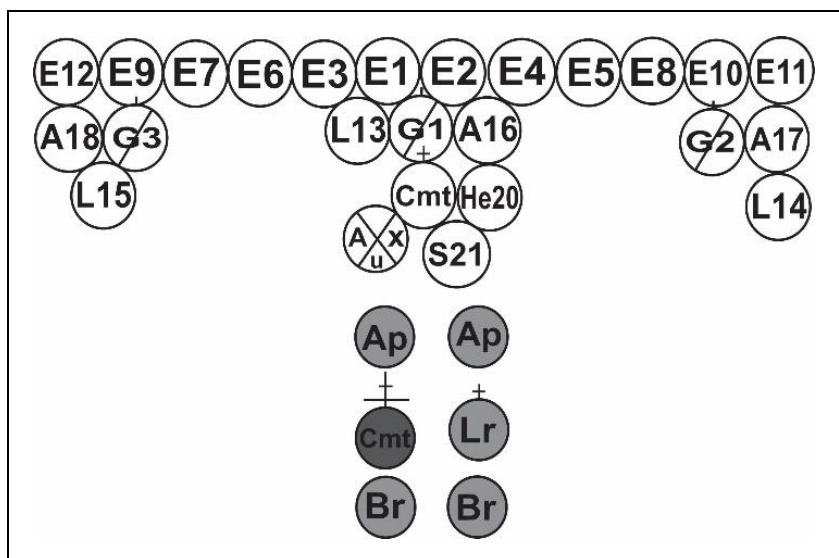
4.2.3 Formações ofensivas e defensivas

As formações ofensivas e defensivas do Pel Chq podem ser utilizadas conforme o cenário e a avaliação do Cmt do Pel, sendo que a inserção e o posicionamento do GT serão feitos independente de qual formação seja adotada pelo Cmt Pel Chq, visto que, para melhor padronizar o entendimento das formações, será considerado o GT como em apoio ao Pel Chq, ou seja, atuando todas as equipes como se fossem uma Companhia de Choque, sendo que o 1º Pel Chq seria o próprio pelotão principal e o GT atuando como 2º Pel Chq, tendo em vista que o GT será a fração em apoio ao Pel Chq.

4.2.4 Formação em Apoio Central

O pelotão, estando na formação ofensiva correspondente, terá o GT em formação “coluna por dois”, logo atrás do último integrante do Pel Chq. Esse posicionamento permite o deslocamento íntegro do GT para qualquer direção em que seja identificada ameaça (Figura 6). Essa formação é possível quando não existe ameaça iminente.

Figura 6 - Pel Chq com GT na formação “em apoio central”



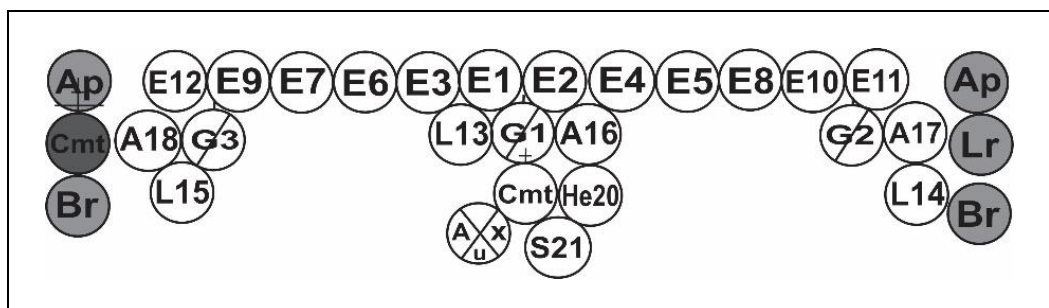
Fonte: Autoria própria (2023).

Para a tomada de posição, os Comandos deverão ser: 1. *Pelotão Atenção*; 2. *Pel Chq em Linha*; 3. *GT em Apoio Central*; 4. *Marche Marche!*

4.2.5 Formação em Apoio Lateral

A formação com o GT em apoio complementar fraciona este sendo que cada coluna de sua formação irá se posicionar ao lado do último escudeiro. Detalhe importante é que o Apoio do GT não poderá escamar⁶⁶ o escudo, para permitir que o Atirador do Pel Chq⁶⁷ (At Pel Chq) tenha visão de possíveis ameaças à frente, ainda que o campo de visão lateral fique prejudicado (Figura 7).

Figura 7 - Pel Chq em linha com GT em apoio complementar



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Para a tomada de posição, os Comandos deverão ser: 1. *Pelotão Atenção*; 2. *Pel Chq em Linha*; 3. *GT em Apoio Complementar*; 4. *Marche Marche!*

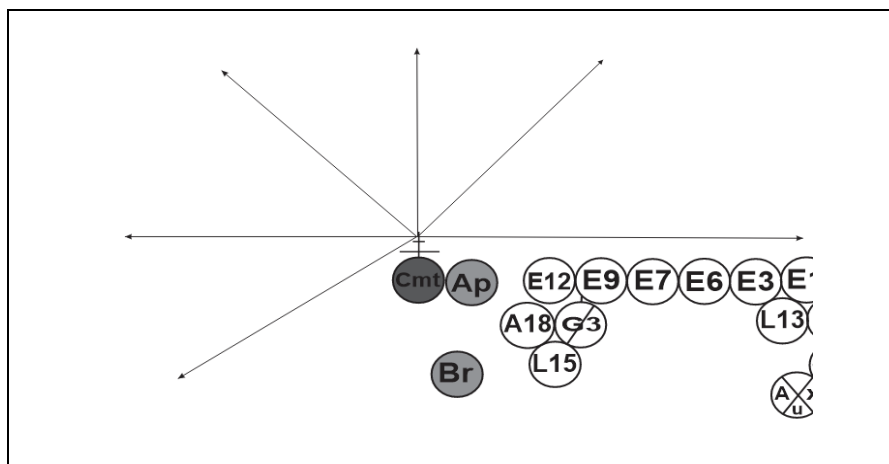
⁶⁶ Ato de sobrepor os escudos com o integrante ao seu lado de modo a não permitir que objetos arremessados atinjam integrantes de dentro do pelotão.

⁶⁷ Atirador do Pel Chq é o PM encarregado de conduzir espingarda calibre .12 portando munição de menor potencial ofensivo do tipo "impacto controlado", para responder a ameaças mais contundentes contra a fração, exceto as letais.

A princípio, a quebra da unidade do GT pode não ser, à primeira vista, recomendável, mas, considerando que os At Pel Chq se encontram nos flancos para responder às ameaças não letais, tanto para a frente quanto para as laterais, o posicionamento fracionado do GT permite resposta letal de modo análogo aos At Pel Chq (a frente e as laterais do Pel Chq), providenciando resposta imediata para todos os lados.

Em caso de ameaça, o Cmt do Pel irá determinar a ação do GT com o seguinte comando: “Atenção GT, ameaça à frente/direita/esquerda” (Figura 8).

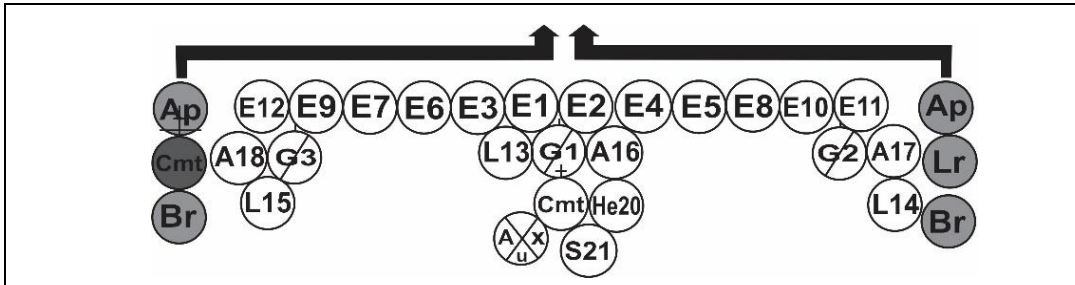
Figura 8 - Campo de visada do Cmt GT quando na existência de ameaça imediata



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A segunda possibilidade de emprego na formação “em apoio lateral” é o GT como fração constituída. O Pel Chq tem a possibilidade, considerando os aspectos táticos, de interromper o deslocamento do pelotão e adotar uma formação defensiva para não ficar exposto desnecessariamente à ameaça letal (Figura 9). Nesse caso, o GT deve se reagrupar à frente (ou outro local que permita melhor posicionamento do GT para a sua intervenção) e fazer frente à ameaça existente.

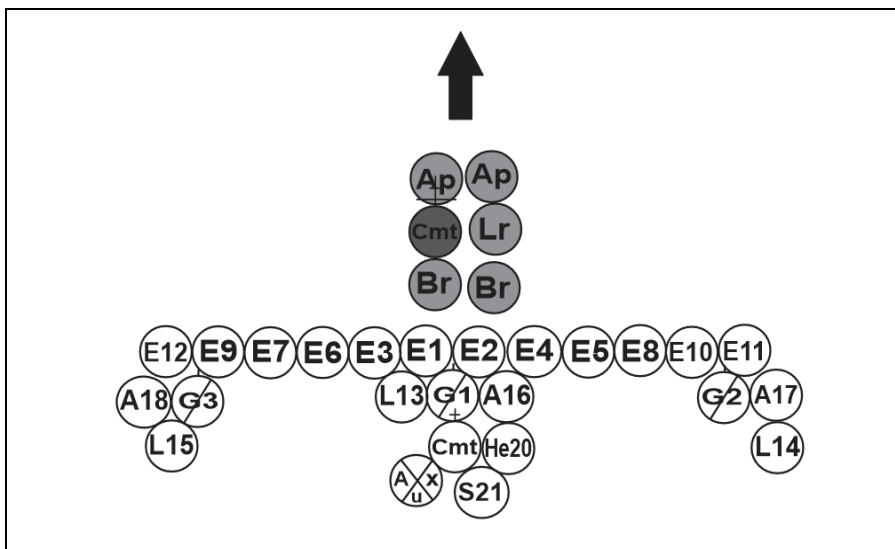
Figura 9 - Tomada de posição do GT quando se posicionando para realizar intervenção



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A velocidade do posicionamento do GT é extremamente importante, pois, nesse caso, toda a tropa está sob ameaça letal, e um posicionamento demorado pode aumentar ainda mais o risco de toda a efetivo (Figura 10).

Figura 10 - Posicionamento do GT para início do deslocamento em direção à ameaça



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Nessa formação, o GT está totalmente constituído e deve se deslocar dentro das TTP para neutralização da ameaça, podendo o Pel Chq permanecer em formações defensivas ou não, conforme o cenário tático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O BOPE e o BPCHOQUE são unidades especializadas pelas particularidades que permeiam seus empregos, em consonância com as respectivas competências, que se direcionam ao enfrentamento das condutas extremas e violentas.

Os casos no presente artigo apresentam o caráter ímpar de duplicidade dos riscos, ainda que envolvam simultaneamente as premissas de emprego de ambas as unidades. Qualquer ocorrência que enseje a modalidade de atuação objeto deste estudo, caracteriza-se como de extremo risco. Trata-se, notadamente, de operações policiais com elevada possibilidade de confronto armado. Ocorrências dessa natureza exigem habilidade acentuada dos policiais militares envolvidos. Soma-se a esse aspecto as peculiaridades da integração entre BOPE e BPCHOQUE, a saber: restrição de mobilidade para engajamento de alvos, ambientes contendo agentes químicos, ambientes com muitos ruídos, necessidade de coordenação de movimentos entre os profissionais envolvidos, dentre outras.

Qualquer ocorrência que envolva essas OPM, por si, gera intensa repercussão. Os olhares da sociedade, mídia e órgãos de controle estarão sempre voltados para essas unidades. Essa repercussão alcançaria outros níveis nos casos de atuação conjunta pelo pressuposto da complexidade da ocorrência.

Não foi intenção deste artigo entrar em discursão sobre as TTP do GT durante os procedimentos de invasão, varredura e domínio do ambiente, visto que essas técnicas são amplamente difundidas e debatidas por parte dos seus integrantes, mas, sim, visando uma atuação harmônica dessa fração com um Pel Chq, nas situações já elencadas acima.

A integração de ambas as unidades é possível, tal como as de cavalaria e canil, sendo essas já existentes em manuais no Brasil de maneira pormenorizada, onde carecia apenas a integração de unidades de Op Esp. Dessa forma, torna-se essencial o treinamento harmônico e padronizado

dessas OPM envolvidas, a partir de lacuna de pesquisas e trabalhos técnicos neste sentido, mencionados ao longo do trabalho.

O emprego da Tr Chq demanda treinamento constante, conforme já consolidado na doutrina, sendo que a inserção de uma fração, com emprego, constituição e missões primárias distintas do Pel Chq, deve possuir adestramento ainda mais aprimorado para possibilitar o atendimento técnico e profissional de ocorrências de altíssimo risco, mitigando os eventuais prejuízos.

Os objetivos foram alcançados uma vez que foi possível analisar as doutrinas das tropas de choque no Brasil e suas eventuais previsões de integração por meio da revisão da literatura. Foi constatado que, pelo tamanho e composição do grupo tático, é possível a inserção direta dentro de um pelotão de choque sendo realizadas pequenas adaptações sem tirar as suas características principais. Partindo dos comandos e formações já existentes, foi possível realizar adaptações doutrinárias de formações, posicionamento e comandamento sem fugir da simplicidade necessária para o emprego de uma Tr Chq e, por fim, foi feita a proposição das formações e comandos em ambas as unidades operando em conjunto sob comando único.

Portanto, a possibilidade de atuação integrada já era prevista e, algumas vezes utilizada, mas sem a devida configuração de ambas as tropas quando nos contextos reais de atuação. Nesse sentido, espera-se que, a partir do trabalho produzido, seja possível fornecer subsídios para atualização do M 03 PMRN e demais manuais no Brasil ou até mesmo para servir de ponto de partida para adaptações conforme a realidade de cada corporação policial.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Paulo Augusto. **Ações e operações táticas especiais**: aplicação do conceito de concepção imediata do perigo em entradas táticas realizadas pelo Grupo de Ações Táticas Especiais. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2017.

ARAÚJO, Fábio Eduardo Borja de. **Atirador policial de precisão na PMRN**: estudo da necessidade de normalização da atividade. 2017. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/4464/1/Atirador%20Policial%20de%20Precis%c3%a3o%20na%20PMRN%20Estudo%20da%20Necessidade%20de%20Normaliza%c3%a7%c3%a3o%20da%20Atividade.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BARBOSA, Cesar. **As facções criminosas do RN**: sangue e morte em Alcaçuz. Natal: Offset, 2019.

BONONI, José Carlos. **Atuação do choque em presídios**. 1995. Monografia (Especialização) - Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 1995.

COTTA, Francis Albert. Protocolo de intervenção policial especializada: uma experiência bem-sucedida da Polícia Militar de Minas Gerais na gestão de eventos de defesa social de alto risco. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, v. 5, p. 52-66, ago./set., 2009.

FERREIRA, Diego José Morais. **[Nota de aula da disciplina de ações táticas]**. Curso de Operações especiais PMRN. Natal, 2019.

GALHARDO, William Cloudes. **Utilização tática/operacional do veículo blindado guardião em ações de controle de multidões**: Proposta de subsídios doutrinários para atuação da polícia militar do estado de São Paulo. 2020. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2020.

GALVÃO, Joffrey Peyrac de Albuquerque; SILVA, Tibério Trigueiro Félix da. **Uma proposta de treinamento para a Companhia de Polícia de Choque da PMRN**. Natal: Polícia Militar do RN, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo. 2002.

GONÇALVES, Josemar. **Rebelião Penitenciária Estadual de Alcaçuz**. **Veja**, São Paulo. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

McRAVEN, William Harry. **The theory of special operations**. 1993. Thesis (Doctorate Degree) - Naval Postgraduate School, Monterey, 1993. Disponível em:

<https://www.afsoc.af.mil/Portals/86/documents/history/AFD-051228-021.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Operações de Controle de Distúrbios - Caderno Doutrinário 10**. Belo Horizonte: Polícia Militar de Minas Gerais, 2013.

NEVES, Paulo Sérgio Vieira das. **Atuação de efetivo de controle de distúrbios civis em invasão de centro de detenção provisória rebelado**. 2007. 133 f. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2007.

PARAÍBA. **Lei nº 3.573, de 25 fevereiro de 1969**. Fixa o efetivo da Polícia Militar para o ano de 1969 e cria o Batalhão Especial da Polícia Militar. Paraíba, 1969. Disponível em: https://www.pm.pb.gov.br/arquivos/legislacao/Leis_Ordinarias/1969_FIXA_O_EFETIVO_DA_POLICIA_MILITAR_PARA_O_EXERCICIO_DE_1969.pdf. Acesso em: 3 mar. 2023.

PEREIRA, Ronaldo Mádio. **Sistemática de condutas operacionais e administrativas quando da eclosão ou iminência de rebelião em estabelecimento prisional**. 2021. 237 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) - Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2021.

PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. **Batalhão de Choque Comemora 32 Anos de Fundação**. 2012. Disponível em: <https://www.sds.pe.gov.br/noticias/77-geral/6382-batalhao-de-choque-comemora-32-anos-de-fundacao>. Acesso em: 2 mar. 2023.

PM Inicia reintegração em área ocupada por 300 famílias em Mãe Luiza. **Tribuna do Norte**, Natal, 27 out. 2016. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/pm-inicia-reintegraa-a-o-em-a-rea-ocupada-por-300-fama-lias-em-ma-e-luiza/362053>. Acesso em: 5 jan. 2023.

PROSDOCIMI, Alex Antônio da Silva. A célula tática nas operações de controle de distúrbios: a atuação conjunta do Batalhão de Polícia de Eventos (BPE) e Grupamento de Ações Táticas Especiais (GATE). *In*: OLIVEIRA, Steevan (org.). **Operações de Choque**: Estudos sobre a tropa de restauração da paz em contextos democráticos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. v. 1. p. 325-342.

POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS. **Manual de Operações de Choque**. Polícia Militar de Goiás. Goiânia, 2015.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Operações de Controle de Distúrbios**. Belo Horizonte, 2013.

POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. **Manual Técnico de Operações de Choque**. Florianópolis: Polícia militar de Santa Catarina, 2019.

POLÍCIA MILITAR DE SERGIPE. **Batalhão de Polícia de Choque – BPChoque**. [201-]. <https://pm.se.gov.br/unidades/especializadas/bpchoque/>. Acesso em: 11 fev. 2023.

POLÍCIA MILITAR DE SERGIPE. **Manual de Operações de Choque**. Aracaju, 2015.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Manual de Operações de Choque – M-2-PM**. Polícia Militar do Distrito Federal. Brasília, 2019.

POLÍCIA MILITAR DO ESPIRITO SANTO. **Manual de Operações de Choque**. Polícia Militar do Espírito Santo. Vitória, 2012.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Controle de Distúrbios Cíveis (M-8-PM)**, de 18 de maio de 2018. 5. ed. São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, 2018.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual Técnico de Operações de Choque**. Aditamento do Boletim Interno 182 de 2 out 2020. Rio de Janeiro. 2020.

POLÍCIA MILITAR DO MARANHÃO. **Manual de Operações de Choque**. Polícia Militar do Maranhão. São Luiz, 2018.

POLÍCIA MILITAR DO MATO GROSSO. **Manual de Controle de Distúrbios Cíveis**. Polícia Militar do Mato Grosso. Cuiabá, 2016.

POLÍCIA MILITAR DO MATO GROSSO DO SUL. **Revista em estabelecimento prisional e unidade de internação. Processo: 6.01 padrão: 6.01.01**. Boletim do Comando - Geral – Suplemento I. Campo Grande, MS, 2017.

POLÍCIA MILITAR DO PARÁ. **Manual de Operações de Choque da PMPA**. ADITAMENTO AO BG N° 019. Belém, PA. 2019.

POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ. **Manual de Controle de Distúrbios Cíveis**. Polícia Militar do Paraná. 4. ed. Curitiba, 2015.

POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE. **M-03-PMRN: Manual Técnico Operações de Choque**. Organizado por Gustavo Henrique Lins Barreto. Natal: PMRN, 2013.

POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE. Portaria nº 05/81, de 29 de outubro de 1981. Normas Para a Organização do Pelotão de Atividades Especiais. **Boletim Geral nº 202**, Natal, 3 nov. 1981.

POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE. Portaria nº 210/13. Aprova procedimentos quanto ao emprego do BPChoque em estabelecimentos prisionais. Natal, RN, **Boletim Geral 005** de, Natal, 9 jan. 2014.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. *In*: BEUREN, Ilse Maria; LONGARAY, André Andrade. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. atual. de acordo com as Normas da ABNT: NBR 6034:2004 NBR12225:2004. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76-97.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 19.253, de 25 de julho de 2006**. Dispõe sobre a criação do Batalhão de Operações Policiais Especiais - BOPE na estrutura básica da Polícia Militar, e dá outras providências. Natal, 2006.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 21.613, de 7 de abril de 2010**. Dispõe sobre a criação do Batalhão de Polícia de Choque - BPCHOQUE na estrutura básica da Polícia Militar, e dá outras providências. Natal, 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 3.252, de 4 de novembro de 1965**. Cria na Polícia Militar do Estado uma Companhia de Rádio Patrulha. Natal, 1965.

RIO GRANDE DO SUL. Brigada Militar. **Sobre o 1º BPChq**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/1bpchq>. Acesso em: 02 mar. 2023.

SILVA, João Batista da. **Formação policial militar no século XXI**: diagnósticos e perspectivas. Natal: Manimbu, 2017. (Coleção Cultura Potiguar).

SILVA, João Batista da. **Profissionalização policial-militar**: a tomada de decisão como conhecimento e saber profissional na PMRN. 2017. 294f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/24513>. Acesso em: 8 mar. 2023.

SILVA, João Batista da; RONDON FILHO, Edson Benedito. Nota técnica: Ciências Policiais no Brasil. **Vigilantis Semper - Revista Científica de Segurança Pública** - ISSN 2764-3069 | ISSN

2764-5908, [S. l.], v. 1 n. 1, p. 159–166, 2021. Disponível em:
<http://www.revista.pm.rn.gov.br/index.php/revista/article/view/41>. Acesso em: 30 ago. 2022.

SILVA, Arlan Eloi Leite. **Radio Patrulha**: policiamento ostensivo e tecnologia da cidade de Natal (1965-1970). 2008. Monografia (Bacharelado em História) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Natal, 2008.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da; RONDON FILHO, Edson Benedito; SILVA, J. B. *et al.* **Ciências policiais**: conceito, objeto e método de investigação científica. São Paulo: Editora HN, 2022.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da (org.). **Ciências policiais**: conceito, objeto e método de investigação científica. São Paulo: Editora HN, 2022.

SOUZA, Wanderley Mascarenhas de. **Gerenciamento de crises**: negociação e atuação de grupos especiais de polícia na solução de eventos críticos. 1995. Monografia (Especialização) - Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, São Paulo, 1995.

TORRES, Felipe Oppenheimer. História das operações de choque. **A Força Policial**, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 34-41, mar. 2017.

VITÓRIA, Fernando Sérgio. **Crítérios objetivos para análise de negociação policial e decisão em gerenciamento de crises**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) - Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2020.

AS INOVAÇÕES INSERIDAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA APURAR OS CRIMES DOLOSOS CONTRA A VIDA PRATICADOS POR POLICIAIS MILITARES

Innovations inserted in Public Administration to investigate intentional crimes against life committed by military police

Flávio Antônio Silva Augusto⁶⁸

RESUMO

Analisaram-se as inovações inseridas na Administração Pública para apurar os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares contra civis, durante o serviço policial ou em decorrência dele. Trata-se de uma pesquisa descritiva quanto aos meios. Utilizou-se como técnica a pesquisa bibliográfica; como fonte secundária, doutrinas e jurisprudências; e fontes primárias, dados estatísticos de homicídios ocorridos em Belo Horizonte no período de 2012 a 2020, assim como os que tiveram como autores policiais militares em serviço ou em decorrência dele. Sobressai do estudo que há uma dualidade de esforços para apurar um mesmo fato, pela Polícia Judiciária (Polícia Civil/Polícia Federal) e pela Polícia Judiciária Militar, por meio dos competentes inquiridos, comprometendo a eficácia e a eficiência estatal.

Palavras-chave: crime doloso contra a vida; eficácia; eficiência; inquirido.

ABSTRACT

This research aims to analyze the innovations inserted in the Public Administration to investigate the intentional crimes against life practiced by Military Police against civilians, during the police service or

⁶⁸ Coronel da PMMG, Licenciado em História, Bacharel em Direito. Especialista em Metodologia do Ensino Superior, Segurança Pública, Direito Administrativo Militar, Direito Processual Penal Militar e Mestre em Administração. Coursou, na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, o Curso de Formação de Oficiais e o Curso de Especialização em Segurança Pública.

as a result of it. This is a descriptive research as to the means used as a technique the bibliographic research, secondary source doctrines and jurisprudences and primary sources extracted from statistical data of homicides occurred in Belo Horizonte, in the period from 2012 to 2020, as well as those whose authors were military police officers on duty or as a result of it. It emerges from the study that there is a duality of efforts to investigate the same fact, by the Judiciary Police (Civil Police/Federal Police) and by the Military Judiciary Police, through competent inquiries, compromising state effectiveness and efficiency.

Keywords: *intentional crime against life; effectiveness; efficiency; innovation; inquiry.*

1 INTRODUÇÃO

O administrador, tanto da seara pública quanto da privada, além de cumprir as normas estabelecidas, tem que zelar para que elas sejam executadas com eficiência, eficácia e probidade, com o objetivo de alcançar os resultados almejados. A sociedade moderna é composta por organizações⁶⁹, as quais assumiram grande relevância na vida dos cidadãos, sendo a maior de todas o Estado. Trata-se de uma sociedade *organizacional*. As palavras-chave na definição de administração são objetivos e recursos (Maximiano, 2006).

Uma das funções exclusivas da Administração Pública é apurar um crime ou fato delituoso, que é definido como uma ação típica, antijurídica e culpável, sendo, portanto, monopólio estatal. A apuração ou investigação é realizada pelas polícias (Militar, Civil e Federal) por meio do Procedimento Administrativo denominado Inquérito Policial, cujo objetivo é buscar informações acerca do fato ocorrido, apresentando à justiça elementos de convicção para a propositura ou não de uma ação penal que possibilite julgar os autores do delito (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2001, p. 57).

Com a promulgação da Lei nº 9299/96, o tribunal do júri passou a ser competente para processar e julgar os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares durante o serviço e em tempo de paz, o que, até então, era atribuição da Justiça Militar Estadual. A partir daí os delegados de

⁶⁹ Organizações - Sistema de recursos que procura realizar algum tipo de objetivo ou conjunto de objetivos.

polícia passaram a instaurar inquéritos policiais para apurar os crimes praticados por policiais militares em serviço, com indícios de dolo, paralelamente aos inquéritos policiais militares, alegando terem competência legal para isso.

Na prática, instalou-se uma crise de competência na administração pública, ao se permitir que duas forças policiais pudessem apurar simultaneamente um mesmo delito, na maioria das vezes com autoria certa, indo de encontro a um dos objetivos da Reforma do Estado de 1995, que prega que “para o aumento da governança, o Estado passará a agir com mais efetividade, eficiência para o benefício da sociedade” (Bresser Pereira, 1996, p.1).

O Supremo Tribunal Federal (STF) inseriu mudanças na Administração Pública ao permitir que a apuração dos crimes dolosos contra a vida, praticados por policiais militares, em serviço e em tempo de paz, mesmo já em andamento um Inquérito Policial Militar, seja também realizada por um delegado da Polícia Civil ou Federal.

Diante da decisão do STF, instalou-se uma crise de competência, havendo imperiosa necessidade de se investigar o problema, verificando-se se tal medida não compromete a eficiência e a eficácia estatais.

Diante desse contexto, este artigo procura responder à seguinte pergunta de pesquisa: existe inovação na administração pública para apurar os crimes dolosos contra a vida (homicídios) praticados por policiais militares durante o serviço policial ou em decorrência dele?

O objetivo geral é analisar as inovações inseridas na Administração Pública visando à apuração de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares contra civis, em tempo de paz, no exercício do serviço policial ou mesmo estando de folga, para restabelecer a ordem pública. Como objetivos específicos propõem-se: a) pesquisar os casos de homicídios ocorridos na cidade de Belo Horizonte/MG, no período de 2012 a 2020, extraindo o número atribuído a policiais militares em serviço ou em decorrência dele; b) identificar as inovações introduzidas pela Administração Pública

para apurar os chamados crimes dolosos contra a vida; c) avaliar os possíveis impactos provocados ao erário e ao princípio da eficácia e eficiência administrativa, pela dualidade de apurações.

Quanto à metodologia utilizada, trata-se de uma pesquisa descritiva; quanto aos meios, utilizou-se como técnica a pesquisa bibliográfica, fonte secundária de decisões jurisprudenciais e doutrinas, e fontes primárias extraídas de dados estatísticos de homicídios ocorridos em Belo Horizonte, no período de 2012 a 2020, além daqueles em que policiais militares são apontados como autores durante o atendimento de uma ocorrência policial.

Para compreensão do tema, o trabalho foi dividido em cinco seções: a seção 1 contém os elementos indicativos deste estudo; a seção 2, embasamento teórico com os conceitos e definições que norteiam a pesquisa; a seção 3, caracterização do objeto, com análise da tabela de homicídios ocorridos em Belo Horizonte/MG, no período de 2012 a 2020, apontando do total e de cada ano aqueles cuja autoria tenha sido atribuída a policiais militares; a seção 4, análise da eficácia e da eficiência da administração pública diante da dualidade de apuração de um mesmo fato por dois órgãos públicos distintos, quando na maioria dos casos a autoria já é conhecida, e seus reflexos; e, por fim, a seção 5, com as conclusões da pesquisa.

2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Esta seção tem como objetivo apresentar a abordagem teórica do estudo, com definições e conceitos que embasam o objeto da pesquisa.

2.1 Administração e Administração Pública

Para definir administração, administrar, Administração Pública, eficácia e eficiência, faz-se necessário conceituar as expressões mencionadas de acordo com o dicionário da Língua Portuguesa, a Ciência da Administração e a doutrina do Direito Administrativo.

Quando se menciona a palavra “administração”, o raciocínio volta-se para a otimização dos recursos humanos, logísticos e tecnológicos que auxiliam na persecução dos objetivos ou metas organizacionais preestabelecidas.

Segundo consta no dicionário da língua pátria, administrar significa “gerir, reger, dirigir e governar os negócios públicos ou particulares, com autonomia suprema, podendo ainda se estender a como dirigir qualquer instituição” (Ferreira, 1986, p. 47).

Na definição da palavra “administração”, pode-se mencionar que é a “busca de objetivos organizacionais de maneira eficiente e eficaz, por meio de planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais” (Chiavenato, 2004, p. 5).

A palavra “administração” é conceituada como a “ação de administrar, gerir negócios públicos ou particulares, pessoal que administra, ou ainda como um conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência, para se obter os melhores resultados” (Ferreira, 1986, p. 47).

Silva (2020, p. 665) define Administração Pública como o conjunto de meios institucionais materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Aduz que ela é subordinada ao poder político e o meio, sendo algo de que se serve para atingir fins definidos. Denota, ainda, como um de seus aspectos, o conjunto de órgãos a serviço do poder político, as operações e as atividades administrativas.

Di Pietro *apud* Bandeira de Melo (2020, p. 73) menciona duas versões para a origem do vocábulo “administração”. Para uns, vem de *ad* (preposição) mais *ministro*, *as*, *are* (verbo), significando servir, executar. Para outros, vem de *ad manustrahere*, que envolve a ideia de direção ou gestão.

Nota-se que há subordinação hierárquica nas duas hipóteses mencionadas. Tal entendimento explica o motivo pelo qual alguns autores do Direito Público tomam o vocábulo “administração” no

sentido amplo, para abranger a legislação e a execução. Há autores que incluem a função administrativa propriamente dita e a função de governo.

Administração Pública pode ser definida, segundo Di Pietro (2020, p. 74), em sentido amplo, como aquela que compreende tanto os órgãos governamentais, aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, quanto os órgãos administrativos subordinados dependentes (administração pública, em sentido estrito), que têm a competência de executar os planos governamentais.

Para Pestana (2012, p. 11), Administração Pública, na ótica objetiva ou material, é o exercício da função administrativa em si, que compete, predominantemente, ao Poder Executivo. Na ótica subjetiva ou formal, equivale ao conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que têm por objetivo exercer a função administrativa. O autor ressalta que a tripartição dos poderes possibilita ao Estado organizar e distribuir, com a outorga de competências, o exercício das funções, que são: a legislativa, exercida pelas casas legislativas; a judiciária, tarefa do Poder Judiciário; e a executiva, que tem por objeto a Administração Pública.

Completando as três funções, Pestana (2012) menciona o Executivo, encarregado das funções de dar cumprimento às leis provenientes do Legislativo, de assegurar o cumprimento e a efetividade das decisões proferidas no Judiciário e, diuturnamente, perseguir e voltar-se para o atingimento do que for considerado de “Interesse Público e Coletivo”, quer na ótica administrativa, quer no prisma das posições de governo. Salienta-se a “adoção pelo Brasil da repartição dos poderes, quando cada um tem o exercício preponderante das funções que lhe são atribuídas” (Pestana, 2012, p. 18).

Carvalho Filho (2008b, p. 616) ensina que a Administração Pública “é a atividade de gestão que incide sobre os interesses sociais e os bens da coletividade, e é realizada pelos diversos entes federativos (União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal)”. Alerta que as atividades vinculam-se às finalidades público-sociais, como segurança, saúde, educação e cultura e bem-estar econômico e cultural. O limite da vinculação é a finalidade pública.

Acrescenta Carvalho Filho (2008b) que, no sentido material, a doutrina a define como a atividade típica dos serviços públicos e dos agentes administrativos, desenvolvida no interesse geral da coletividade, com vistas à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, de modo a assegurar os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

Acerca da separação dos poderes, Carvalho Filho (2008b) entende que se trata de uma forma de limitar o poder político, impedindo que todos fiquem concentrados numa única estrutura organizacional. O controle recíproco, que dá condições de se exercitar as competências, advém da “fragmentação do poder, aparecendo uma pluralidade de sujeitos” (Carvalho, 2008b, p. 616).

Para Furlan (2013, p. 26), o objetivo da separação de poderes é “impedir o arbítrio e a opressão dos seres humanos, sendo a base e a construção do Estado Democrático de Direito”. Ressalta, ainda, que a finalidade perseguida é assegurar a moderação e a controlabilidade de todos os órgãos estatais.

A Administração Pública influencia a vida de todos os cidadãos, sendo fundamental para o bom desempenho da prestação dos serviços executados em prol da sociedade e a utilização racional dos recursos disponibilizados. O seu desempenho será mensurado pelos usuários dos serviços, com base *na eficiência e na eficácia*.

A eficiência, segundo Maximiano (2006), ocorre quando uma organização utiliza de maneira econômica seus recursos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, mais eficiente é a organização. Acrescenta Chiavenato (2004) que uma administração alcança os objetivos quando emprega o mínimo de recursos ou quando ultrapassa os objetivos preestabelecidos com o mesmo custo, operando com custo mínimo de materiais e trabalho.

A eficiência, conforme entendimento de Andrade (2011, p. 4), relaciona-se à “racionalidade econômica, razão e custo/benefício na produção e prestação de serviços, sobressaindo a coerência entre os meios e fins”. Já a eficácia, embora se relacione ao atingimento dos objetivos e dos

resultados acordados previamente, faz sobressair os objetivos e os propósitos. As metas da produção são atingidas em termos de quantidade e qualidade dos resultados, sendo verificada à medida que se consegue alcançar os objetivos. Barnard⁷⁰ (1968) entende que a eficácia se consolida quando determinado objetivo é alcançado.

Diante do que foi mencionado, conclui-se que a Administração Pública tem que atender aos interesses públicos, por meio da vontade decorrente da lei, que irá determinar a finalidade a ser perseguida pelo administrador, tendo sempre em mente a prestação do serviço com eficiência e eficácia, em prol da coletividade.

2.2 Crime doloso contra a vida e a apuração

Os crimes contra a pessoa estão inseridos no Título I do Código Penal e no Código Penal Militar. Naquele, especificamente no Capítulo I, Título I, constam os crimes contra a pessoa, quais sejam: homicídio; induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio; infanticídio; e aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento ou de terceiros. No Código Penal Militar, não há um capítulo destinado aos crimes contra a pessoa, mas há tipificação do homicídio e suas modalidades, além dos crimes de provocação direta ou auxílio ao suicídio.

O crime de homicídio, no Código Penal, está descrito no art. 121, com seus tipos especificados nos parágrafos 1º, 2º e 3º. Já no Código Castrense⁷¹, encontra-se positivado nos artigos 205 a 207, admitindo em ambos tanto a forma consumada quanto a tentada.

Conforme consta no art. 30, I, do Código Penal Militar, e no art. 14, I, do Código Penal, o crime é consumado quando reúne todos os elementos de sua definição legal (BRASIL, 1969). Já a tentativa

⁷⁰ Barnard (1968): *When a specific desired end is attained, we shall say that the action is "effective"* (p. 20)

⁷¹ Castrense: Do latim *castra*. Designava acampamento militar; hoje, tudo que se refere aos militares.

consta no art. 30, II, do Código Penal Militar e 14, II, do Código Penal: quando iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente.

Segundo Rosa (2009, p. 67), na doutrina clássica, crime é definido como sendo “um fato típico, antijurídico e culpável, que, praticado por agente culpável, o conduz à punibilidade”. Badaró (1972, p. 35, vol. 1) define crime como uma “vontade objetivada num fato ilícito penal”. Augusto (2009, p. 41) define crime, de uma maneira pragmática, como sendo uma “ação humana, prevista em lei”, portanto, típica, por meio de um tipo penal específico, antijurídico, ou seja, contrário à lei, e culpável.

Já Assis (2002) menciona que, embora o Código Penal não defina o que seja crime, devem ser apresentados os conceitos material e formal. No conceito material, seria toda violação de um bem jurídico protegido; no sentido formal, o comportamento humano positivo ou negativo pode ser crime. O autor adota a definição no aspecto analítico, o crime como ação típica, antijurídica e culpável. Ação é a manifestação da vontade; antijuridicidade, a contrariedade do fato à ordem jurídica; tipicidade, a qualidade da ação, tipo de descrição em abstrato do crime; culpabilidade, a contradição entre a vontade do agente e da norma; e a punibilidade, a consequência jurídica do delito.

Calvi e Chierichetti⁷² (2006, p. 143) ensinam que crime é um fato típico, humano, ilegal e culpável, sendo uma concepção tripartida. Essa concepção, na visão dos autores, está mais em conformidade com os requisitos da investigação teórica. Segundo Assis (2002), crimes militares em tempo de paz são os especificados no art. 9º do Código Penal Militar, que também são aplicados aos militares estaduais pelas Justiças Militares Estaduais, conforme preconizado pelo art. 125, § 3º e § 4º, da Constituição Federal. Portanto, crime militar é toda violação ao dever, aos princípios e aos valores das instituições militares, cuja classificação se faz pelo critério *ratione legis*, ou seja, Código Castrense, tendo que se encaixar nas previsões do art. 9º.

⁷² Calvi e Chierichetti: [...] de lo hasta aqui expuesto se deduce que el delito se configura como un hecho humano típico, antijurídico y culpable. Este modelo de descomposición analítica de los elementos constitutivos suele definirse concepción tripartita del delito. Desde una perspectiva metodológica de tipo teleológico, la concepción tripartita es la que mejor se amolda a las exigencias de la investigación teórica.

Haja vista a existência do Código Penal e do Código Penal Militar, há crimes constantes nas duas legislações. De outro lado, há crimes constantes apenas no Código Castrense, razão pela qual se faz necessário designar o crime militar próprio e o crime militar impróprio.

Para Assis (2002, p. 39), crime militar próprio é aquele cuja prática não seria possível senão por militar, porque essa qualidade do agente é essencial para que o fato delituoso se verifique. Citam-se como exemplos: insubordinação, deserção e violência contra superior.

Crime militar impróprio, segundo Assis (2002, p. 40), é “aquele que está definido tanto no Código Penal Castrense quanto no Código Penal Comum e que, por um artifício legal, torna-se militar por se enquadrar em uma das várias hipóteses do art. 9º, II, do diploma militar repressivo”.

A expressão “dolo” se refere ao disposto no art. 18 do Código Penal, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo. O crime contra a pessoa que será tratado nesta pesquisa é o “homicídio”, haja vista que o policial militar no desempenho de suas funções constitucionais, não raras vezes, tem que usar a arma de fogo ou outros meios de força para cumprir e fazer cumprir a lei, o que pode resultar em um crime doloso contra a vida, tentado ou consumado.

O homicídio é um crime impropriamente militar, pois consta tanto no Código Penal quanto no Código Penal Militar, estando declarado nos artigos 121 e 205, respectivamente. O agente, ou quem o pratica, assim como a vítima, pode ser qualquer pessoa, militar ou civil. O elemento subjetivo é o dolo, vontade livre e consciente de matar alguém, *animus necandi*⁷³. Já o elemento objetivo é o ato de “matar” alguém.

O policial militar, mesmo de folga, não está isento de atuar caso se depare com uma ocorrência policial. A recomendação advém do Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais:

73 *Animus Necandi*: denominado na doutrina como a vontade de matar.

Art. 15. A qualquer hora do dia ou da noite, na sede da unidade ou onde o serviço o exigir, o policial militar deve estar pronto para cumprir a missão que lhe for conferida pelos seus superiores hierárquicos ou impostos pelas leis e regulamentos (Minas Gerais, 1969).

Caso diante de uma ocorrência o policial militar se omita no dever legal de agir, estará incurso no artigo 29, § 2º, do Código Penal Militar, uma vez que a omissão é relevante como causa quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; a quem, de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado; e a quem, com seu comportamento anterior, criou o risco de superveniência (Brasil, 1969).

Nessas circunstâncias, deve o Comandante autuar o policial militar – que estivesse de folga ou em serviço – em flagrante e remeter os autos ao juiz competente, pois abstrai-se entendimento de que a ação decorreu do serviço policial militar.

Atualmente, quando um policial militar em serviço policial envolve-se em uma ocorrência em que o civil é a vítima, embora a definição jurídica seja de crime militar, mesmo que impropriamente, o delegado da Polícia Civil instaura também um Inquérito Policial para apurar o crime, independentemente de o comandante militar já tê-lo feito por meio de Inquérito Policial Militar ou pela autuação do militar em flagrante delito.

Na sociedade brasileira, o crime é apurado com base em um procedimento administrativo denominado Inquérito Policial, instaurado por uma autoridade administrativa com legitimidade e competência. Segundo Ferreira (1986, p. 949), a palavra "inquérito", do latim *quaeritare*, significa "andar sempre em busca, ato ou efeito de inquirir" ou "um conjunto de atos e diligências que se visam apurar alguma coisa".

Quando instaurado por um delegado de polícia, recebe a denominação de Inquérito Policial (IP). Se a recomendação de instauração de um procedimento apuratório é originária de um comandante militar, em tese tipificado como crime militar, é denominado de Inquérito Policial Militar (IPM). O

procedimento tem por objetivo a coleta de provas acerca da conduta, em princípio irregular, descrita na portaria, que será objeto de investigação, apontando a autoria do fato apurado. O resultado das investigações serve de peça informativa para o Ministério Público iniciar uma ação penal.

O inquérito é inquisitório, ou seja, não admite amplo exercício do contraditório ou da ampla defesa do investigado, mas, embora seja sigiloso, pode ser consultado pelo seu advogado. Admite-se o contraditório diferido, em casos excepcionais, como a interceptação telefônica. Já a ampla defesa ocorre de forma restrita, como nos casos de prisão do investigado ou da possibilidade de consulta do advogado, como já se colocou. Consoante a Súmula Vinculante nº 14 do STF, o suspeito, por intermédio do seu procurador, pode sim ter acesso aos autos do procedimento, tomando conhecimento das provas já juntadas, ou seja, documentadas.

Para melhor entendimento, a Súmula Vinculante nº 14 do STF, destila que:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Capez (2021, p. 96) define o Inquérito Policial como:

Conjunto de diligências realizadas pela autoridade de polícia judiciária para apuração de uma infração penal e de sua autoria, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo (art. 4º do CPP). Trata-se de um procedimento persecutório de caráter administrativo (...).

Já Neves (2021, p. 336) aponta que a finalidade do Inquérito Policial Militar é:

(...) a busca da revelação do que, de fato, ocorreu, seja confirmando a autoria e materialidade de um crime, seja afastando-as em favor da pessoa a quem foi imputado um fato, prestigiando-se, no Direito Processual Penal Constitucional, uma busca autônoma da verdade real.

Caso se conclua que há indício de crime, o investigado será indiciado, sendo os autos remetidos à justiça. Há de se mencionar que os autos não podem ser arquivados pelo delegado ou pelo comandante, mesmo se for concluído que o fato objeto de apuração não se configura como crime.

2.3 Apurações simultâneas de homicídios

Toda essa situação conflitante relacionada à dupla instauração de apurações relacionadas a crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares em atuação de natureza policial, originou-se devido às ações de grupos de extermínio contra crianças e adolescentes no período do governo militar (1964–1985). As autorias dos crimes foram atribuídas a policiais militares, quando o Congresso Nacional despertou para os episódios e os apurou por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (Brasília, 1992, p. 25).

Na década de 1990, ocorreram três fatos que foram amplamente divulgados pela imprensa, que além do clamor público, chamaram muito a atenção da sociedade e dos deputados: as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, e a invasão do Presídio do Carandiru, em São Paulo, cujas autorias também foram imputadas a policiais militares.

O resultado foi a promulgação da Lei nº 9299/96, que declarou o tribunal do júri competente para processar e julgar os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares durante o serviço, em tempo de paz, retirando da Justiça Militar Estadual a competência para tal.

O art. 9º do Código Penal Militar e o art. 82 do Código de Processo Penal Militar passaram a ter as seguintes redações após o advento da Lei 9299/96:

Art. 9º Consideram-se crimes Militares em tempo de Paz:

Parágrafo Único: Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão de competência da Justiça Comum.

Art. 82 O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz:

§2º Nos crimes dolosos contra a vida, praticado contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do Inquérito Policial militar à Justiça Comum (Brasil, 1996).

Essa realidade jurídica foi corroborada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, quando o § 4º do art. 125 da Constituição Federal/88 retirou qualquer dúvida sobre a constitucionalidade ou não da mencionada Lei Federal, passando a ter a seguinte redação:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 4º Compete à Justiça Militar Estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares ressalvadas a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças (Brasil, 2004).

Diante dessa mudança na legislação vigente, os delegados de polícia passaram a instaurar inquéritos policiais para apurar os crimes com indícios de serem dolosos contra a vida, praticados por policiais militares em serviço, paralelamente aos inquéritos policiais militares, alegando terem competência legal para isso. A Associação Nacional dos Delegados chegou a impetrar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1.494-3), contra o art. 82 do Código de Processo Penal Militar, o que foi negado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), trazendo à baila que a aludida Associação não tinha legitimidade para impetrar a ação (Brasil, 2001).

Ainda na mesma sessão, concluíram os ínclitos Ministros da Suprema Corte que nada impede que o delegado instaure um inquérito, mesmo que o Comandante do militar investigado já o tenha feito. As perícias continuam a ser feitas pela Polícia Civil, os investigados são ouvidos em dois procedimentos, que não raras vezes chegam a resultados diversos, mesmo havendo empenho das duas forças de segurança para apurar o mesmo fato, na maioria das vezes com autoria certa, ou seja, sem necessidade de se descobrir o autor do crime investigado, bastando apenas relatar os fatos à justiça.

O resultado prático disso é uma crise de competência na apuração de um mesmo fato e a alocação de recursos humanos e logísticos de duas forças de segurança com a feitura de dois inquéritos

simultâneos. Outra questão a ser mencionada da decisão do STF é que ocorre flagrante desrespeito aos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, afrontando os direitos e garantias fundamentais dos acusados do delito, ao serem ouvidos em dois procedimentos apuratórios de autoridades policiais judiciárias distintas, sobre o mesmo fato, conforme ensina o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Além do emprego irracional dos recursos estatais (logístico e humano) com a adoção dessa conduta, ela contraria o disposto no art. 144, § 7º, do texto constitucional em vigor, pois o citado dispositivo não estimula a superposição de atribuições, ocorrendo flagrante violação da competência das autoridades policiais e descrédito junto à sociedade, devido à ineficiência na prestação do serviço público e o ônus gerado ao erário.

Na mesma linha de raciocínio, acrescenta Chiavenato (2004) que uma organização aumenta suas operações, incrementando seus recursos e competências, tendo como meta atingir os objetivos estabelecidos. Porém, alcançar tais metas, buscando o desempenho “excepcional”, somente é possível por meio dos critérios da eficiência e da eficácia.

2.4 Inovação

Segundo Ferreira (1986, p. 49), inovação vem do latim *innovatione*, que significa “ato ou efeito de inovar. Inovar, então, é tornar novo, renovar, introduzir novidade”. Bessant e Tidd (2009, p. 29) definem inovação como “uma mudança”, sendo que a palavra tem origem do latim *in novare*, o que quer dizer “fazer algo novo, alterar”, ou, ainda, “a exploração bem sucedida de novas ideias”.

Dávila, Epstein e Shelton (2007, p. 21) afirmam que a inovação é o “poder de redefinir a indústria, e que para as organizações não é apenas a oportunidade de crescer e sobreviver, mas de influenciar decisivamente os rumos da indústria em que se inserem”. Os autores concluem que não é apenas uma arma no mercado de competitividade, proporcionando qualidade para um rápido crescimento.

Segundo Serafim (2011, p. 21), inovação é o “ato de renovar, introduzir novidade”. Aduz que para os dicionários tem o mesmo significado de criatividade. O autor menciona, ainda, que a inovação tem sentido específico para as empresas, sendo o objetivo final o resultado da introdução de algum elemento com certo grau de novidade capaz de criar valor econômico. Alerta para o erro que ocorre no mundo corporativo de se atribuir o significado dos dicionários quando as palavras “inovação”, “criatividade” e “invenção” não são sinônimas.

Moura (1978, p. 15) destaca que, a “partir do final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, a palavra 'mudança' ganhou força e passou a ser valorizada na literatura”. O mundo estava se reerguendo dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, quando mudanças profundas atingiram todos os segmentos.

Serafim (2011) explica que inovação, além de criar valores econômicos para a empresa, busca surpreender, encantar, satisfazendo e fidelizando os clientes e sendo um imperativo. É alcançada por meio de atitudes voltadas para romper com padrões, arriscando e experimentando com base no respeito ao conhecimento e às experiências já adquiridas.

Para Neves e Mourão (2006, p. 58), surge daí a importância de se lidar com o conhecimento humano, o que poderá transformá-lo em produtos e serviços úteis, sendo esta uma habilidade fundamental para a sobrevivência de uma organização. Quando se cria, adquire-se, captura-se, compartilha-se e usa-se o conhecimento onde ele reside, além do aprendizado. Assim, o conhecimento de uma organização gerará melhor desempenho. A informação adquirida será a moeda estratégica, e o grau de desenvolvimento de um país ou empresa poderá ser mensurado a partir da capacidade de acesso para todos.

Segundo Serafim (2011, p. 40), a inovação é obrigatória para as organizações que desejam estar em um patamar superior e manter ciclos duradouros de crescimento. Do ponto de vista da organização, inovação é disciplina obrigatória, indispensável, tanto quanto são a gestão de qualidade total, os princípios de governança corporativa e os programas de excelência em *supply-chain*.

Com relação à importância da inovação no serviço público, Bessant e Tidd (2009, p. 24) declaram:

A inovação impõe grandes desafios e possibilita oportunidades ao setor público. A pressão pela oferta de mais e melhores serviços sem aumento de carga tributária é um quebra cabeça, capaz de tirar o sono de muitos servidores públicos. Não é um sonho inatingível. Há exemplos de melhorias nos serviços essenciais.

Da visão de Bessant e Tidd (2009) abstrai-se que, mesmo sendo o serviço gerido pela Administração Pública, diferente dos princípios que regem a administração privada, podem-se absorver melhorias significativas na velocidade, qualidade e eficácia dos serviços na saúde e nos demais serviços prestados por todos os órgãos estatais. Embora os serviços públicos não gerem lucros, eles afetam de maneira significativa a qualidade de vida de milhões de pessoas.

Embora Neves e Ferreira (2002) asseverem que, paralelamente à variedade de inovações, evidencia-se uma mudança de paradigma, sobressaindo a intensificação de competição de empresa e países, advertem que há desafios em comum, que seriam, entre outros: a diminuição de custos e melhoria da produtividade dos produtos e serviços.

No Estado, embora exista uma administração burocrática com tímidas iniciativas de administração gerencial, pode-se definir que a inovação foi tentada no Plano de Reforma do Estado de 1995, visando aumentar a governança, para que se pudesse atuar de maneira eficiente e eficaz, objetivando beneficiar a sociedade, no entendimento de Bresser-Pereira (1996).

Na visão do autor (1996), após o fenômeno da globalização, o Estado tem que buscar uma economia nacional que se torne cosmopolita, o que traz mais governabilidade. A sociedade se beneficia, pois os serviços estatais passam a ser mais eficientes e eficazes, razão pela qual se justifica a busca por uma “Administração Pública Gerencial”, inspirada na administração de empresas privadas.

Inovar sempre é necessário, mas, no caso em estudo, a experiência anterior aliada à eficácia e à eficiência, sempre devem ser observadas, haja vista o impacto no erário e o conseqüente reflexo no bolso do contribuinte.

3 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Nesta seção, analisa-se uma tabela que registra o número de homicídios ocorridos em Belo Horizonte, assim como aqueles cuja autoria foi imputada a policiais militares, no período de 2012 a 2020, e o percentual baseado nos dados apurados (TAB. 1).

Tabela 1 - Homicídios em Belo Horizonte – Minas Gerais. 2020

Ano	Homicídios em BH	Homicídios praticados por policiais militares em serviço	Percentual (%)
2012	795	15	1,8
2013	844	6	0,7
2014	784	7	0,8
2015	567	21	3,7
2016	555	15	2,7
2017	497	34	6,8
2018	384	24	6,25
2019	345	9	2,6
2020	293	25	8,5
TOTAL	5064	156	3,0

FONTE: CINDS/CPM.

A Tabela 1 apresenta os homicídios ocorridos na cidade de Belo Horizonte/MG, que corresponde à área de responsabilidade de policiamento da 1ª Região de Polícia Militar (RPM).

A cidade de Belo Horizonte, na perspectiva da segurança pública, é área de responsabilidade da 1ª RPM, também denominada de Comando de Policiamento da Capital (CPC). É patrulhada por oito batalhões de Polícia, todos comandados por um Tenente-Coronel da Polícia Militar e subordinados a um Coronel da PM, Comandante da Região de Policiamento.

No ano de 2013, a população estimada na cidade de Belo Horizonte era de 2.479.109 habitantes; em 2014, 2.479.178 habitantes; e, em 2021, ano da elaboração desta pesquisa, era de 2.530.70 habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O ano que apresentou o maior número de homicídios na cidade de Belo Horizonte foi 2013, com 844 (oitocentos e quarenta e quatro). Em contrapartida, apresentou 6 (seis) homicídios cujas autorias foram imputadas a policiais militares de serviço ou durante a folga, o menor do período, perfazendo 0,7%.

Verifica-se que 497 (quatrocentos e noventa e sete) homicídios ocorreram em 2017. Desse total, 34 (trinta e quatro) foram imputados a policiais militares de serviço ou de folga, para restabelecer a ordem pública. O percentual dos homicídios envolvendo policiais militares foi de 6,8%, não sendo o maior índice percentual do período. Por outro lado, constata-se um maior número de homicídios cuja autoria foi imputada a militares do Estado de Minas Gerais.

Em 2020, a cidade de Belo Horizonte registrou 293 (duzentos e noventa e três) homicídios, o menor no período no município. Por outro lado, foi o ano em que houve maior número percentual de homicídios cujas autorias foram imputadas a policiais militares, perfazendo 8,5%, com 25 (vinte e cinco) homicídios registrados.

Abstrai-se da Tabela 1 que no período analisado na presente pesquisa (2012 a 2020), o número de homicídios ocorridos em Belo Horizonte foi de 5064 (cinco mil e sessenta e quatro) casos. Desses, em 156 (cento e cinquenta e seis) a autoria foi imputada a policiais militares de serviço ou durante a folga, para restabelecer a ordem, perfazendo 3,0% do total de homicídios.

Subtraindo 156 (cento e cinquenta e seis) homicídios, cuja autoria foi imputada a policiais militares, do total dos ocorridos no município de Belo Horizonte, de 5.064 (cinco mil e sessenta e quatro) homicídios no período observado, irá perfazer o total de 4.908 (quatro mil novecentos e oito) homicídios. Essas autorias não foram imputadas a policiais militares de serviço ou mesmo de folga, que se empenharam numa ocorrência para estabelecer a ordem pública.

A apuração dos 4.908 (quatro mil novecentos e oito) homicídios é de responsabilidade da Polícia Civil ou Polícia Federal, presumindo-se que nem em todos há autoria certa, carecendo de uma apuração acerca da autoria. Por outro lado, nos 156 (cento e cinquenta e seis) homicídios imputados aos policiais militares, a autoria é conhecida, e os respectivos comandantes adotaram as providências legais, conforme elencado na legislação vigente.

Dados acerca da apuração dos demais homicídios ocorridos na cidade de Belo Horizonte não estão dispostos, portanto não é possível verificar o percentual de apurações instauradas e remetidas à justiça.

Na próxima seção, será apresentada a análise da eficácia e eficiência da administração pública diante da dualidade de apuração de um mesmo fato de autoria definida, por dois órgãos distintos.

4 DISCUSSÃO SOBRE O OBJETO DE PESQUISA

O crime praticado por um policial militar durante o serviço, em tese, é crime militar próprio ou impróprio. Independentemente da divisão doutrinária, a competência legal para apurar os fatos, autoria, mecânica, circunstâncias e motivação e para apontar, se for o caso, a individualização da participação dos autores, é da Polícia Judiciária Militar. Com a promulgação da Lei nº 9299/96 e, anos mais tarde, da Emenda Constitucional nº 45/04, a competência para apurar os fatos, todavia, continuou sendo legalmente da Polícia Judiciária Militar.

Houve questionamentos no Supremo Tribunal Federal por parte dos delegados de polícia, que também queriam apurar os fatos, entendendo que a Polícia Judiciária Militar não tinha competência para esse fim. O Supremo Tribunal Federal deliberou que a competência para apurar é da Polícia Judiciária Militar. Deliberou, por meio da ADI nº 1.494-3, que o delegado pode também instaurar um Inquérito Policial, mesmo já tendo o comandante adotado as providências legais, como a autuação em flagrante, ou até já ter instaurado um Inquérito Policial Militar.

A partir de então, passou a ocorrer uma inovação na apuração dos crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares durante o serviço. As consequências são várias, por exemplo, a audição dos suspeitos em duas apurações e o emprego não racional de recursos logísticos e humanos, porquanto o crime, já tendo autoria definida, não demanda esforços apuratórios excessivos para subsidiar a propositura da ação penal pela autoridade competente, se for esse o caso. Não se justifica, portanto, duplo esforço na produção da peça inquisitorial.

Outro ponto observado na pesquisa foi o custo de um inquérito, seja ele elaborado pela Polícia Civil ou pela Polícia Militar. Muito embora não se tenha um parâmetro oficial, os cálculos foram realizados de maneira analógica, com base nas tabelas de serviços prestados, conforme consta na Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975. Uma apuração em IPM, em especial, foi analisada na pesquisa, sendo constatado que, embora o valor tenha sido quatro vezes maior que o IP, o custo ficou proporcionalmente mais baixo, e os resultados foram consolidados em provas mais tangíveis e robustas para subsidiar o trabalho do Ministério Público.

Segundo Augusto (2017), para exemplificar a ineficiência e ineficácia estatal pode-se citar apuração de um fato ocorrido em Belo Horizonte/MG, no ano de 2011 – homicídio de duas pessoas –, resultante da abordagem de uma viatura da PMMG no aglomerado da Serra. O fato teve repercussão, provocou muita comoção e foi muito explorado pela mídia. Houve apuração por meio de um Inquérito Policial Militar, confeccionado pela Polícia Judiciária Militar, e outra pela Polícia Civil, por meio de um Inquérito Policial.

O cálculo do valor dos dois procedimentos foi baseado na Lei nº 6763, de 26 de setembro de 1975, abstraindo as provas subjetivas (depoimentos de pessoas) e provas objetivas (laudos técnicos). As informações foram atreladas à taxa de segurança (art. 115), conforme tabelas de cada corporação, com cálculos determinados pela unidade fiscal e multiplicado o valor quantitativo pela Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais (UFEMG).

Há de se mencionar que as provas objetivas e os laudos foram duplicados e encaminhados para os responsáveis pelas respectivas apurações, não sendo somado o seu custo nos respectivos procedimentos, quando apenas se noticiou o valor das provas subjetivas de cada um.

O Inquérito Policial Militar confeccionado pela Corregedoria da PM chegou ao valor de R\$ 24.396,81 (vinte e quatro mil, trezentos e noventa e seis reais e oitenta e um centavos) – foram ouvidos 18 (dezoito) envolvidos no fato típico, 23 (vinte e três) testemunhas, inclusive a que foi chave para esclarecer o ocorrido. Apuraram-se três crimes (homicídio, prevaricação e falsidade ideológica) e foram indiciados 18 (dezoito) militares.

O Inquérito Policial custou R\$ 5.489,30 (cinco mil quatrocentos e oitenta e nove reais e trinta centavos), apurou apenas o crime de homicídio e indiciou 2 (dois) policiais militares. Destaca-se que o procedimento administrativo apurou apenas um crime (homicídio), praticado pelos policiais militares da guarnição investigada.

Observando a Tabela da seção anterior, verifica-se que a incidência de homicídios dolosos no período de 2012 a 2020, envolvendo policiais militares de serviço ou mesmo de folga, que agem para restabelecer a ordem, é de 3% do total.

Moura (1978) ensina que a renovação é o melhor comportamento para se encontrar as respostas para os problemas advindos dos desafios impostos pela vida, que exigem do cidadão um cotidiano de acelerada mutação. Adverte, contudo, que, para que as modificações sejam alcançadas, os administradores, ao evoluírem nos conceitos, não devem abandonar o passado ou mesmo o que era

feito, do dia para a noite. Há necessidade de resiliência⁷⁴ para se conviver com as crises e se adquirir a capacidade de mudar, sendo imperiosas a liderança, a comunicação e a interação de pessoas no ambiente laborativo para o atingimento das metas renovadoras.

Moura faz as seguintes observações acerca do fenômeno:

O mais importante é considerar que a mudança não precisa ser necessariamente violenta, nem ameaçar as conquistas já obtidas. É antes uma conversão do que revolução, mais um problema de valores do que estruturas. Pois, importa mais mudar o homem, para que este mude o sistema, do que explodir o sistema, para então reconstruir o homem (MOURA, 1978, p. 7).

Apesar da incidência de dois procedimentos para se apurar um mesmo fato delituoso, há eficácia. De outro lado, a eficiência, decorrente do emprego irracional dos recursos humanos, logísticos e operacionais, fica comprometida e vai de encontro à busca de inovações, pois há o abandono do que era feito no passado, comprometendo o sucesso do objetivo a ser alcançado. Há também prejuízo à governança e descumprimento do prescrito no art. 144, § 7º, da Carta Magna em vigor no Brasil. Além do comprometimento da eficácia e da eficiência estatal, a prática em discussão onera o erário, pelo mau aproveitamento dos recursos logísticos e de pessoal, os quais seriam mais bem empregados se destinados a apurações em que não há autoria certa. Pestana (2012, p. 28) leciona que a Administração Pública Direta está concentrada no “núcleo do respectivo poder”, tal como tracejado pelo próprio texto constitucional, o que lhe impõe o fiel cumprimento da norma vigente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo identificar e analisar as inovações inseridas na Administração Pública, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, na apuração dos crimes dolosos contra a

⁷⁴ Resiliência: resistência ao choque.

vida praticados por policiais militares contra civis em tempo de paz, durante o serviço, ou mesmo no momento de folga, em intervenções de restabelecimento da ordem pública.

O crime analisado foi o homicídio, na modalidade culposa e consumada, enfatizando-se o segundo, haja vista a legislação atual e a falta de dados que consubstanciassem a análise do primeiro. O período delimitado para a pesquisa foi de 2012 a 2020, na cidade de Belo Horizonte/ MG, área de competência de policiamento da 1ª RPM ou CPC.

Buscou-se também pesquisar os homicídios ocorridos no período, que tiveram a autoria imputada a policiais militares de serviço ou de folga, em intervenções de restabelecimento da ordem pública. Além de identificar as inovações introduzidas na administração para apurar o delito foco da pesquisa, avaliaram-se os impactos ao erário e os princípios da eficiência e eficácia estatal.

Conclui-se que a pergunta da pesquisa foi respondida e que os objetivos propostos foram alcançados. Constatou-se que o número de homicídios que tiveram como autores policiais militares de serviço ou mesmo de folga, mas em atuação de natureza policial, no período analisado, perfaz 3,0%. Ficaram demonstrados, na prática, a coordenação e o controle exercidos pelo Comando da Corporação por meio da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Minas, para que as ações fossem escudadas pelos ditames legais.

A pergunta norteadora contribuiu, ainda, para a gestão da segurança pública, apontando vícios no tocante ao cumprimento do prescrito na legislação vigente para evitar a sobreposição de atribuições e a preservação da competência constitucional das autoridades. A inobservância dessa recomendação constitucional pode prejudicar a eficiência e a eficácia da Administração Pública e aumentar o valor dos custos para o cidadão. Ela também destoa do verdadeiro conceito de inovação, pois deveria agregar valores econômicos, valendo-se das experiências existentes, e não servir para se desconsiderar o que existe e onerar os cofres públicos.

Para permitir futuras pesquisas, propõe-se que o poder público informatize e consolide, em base única, os dados estatísticos que envolvem a Administração Pública, e os processos judiciais que

estão tramitando ou tramitaram na Justiça – desde que não estejam sob sigilo de justiça –, proporcionando ao cidadão a consulta *on-line*.

Outra sugestão consiste na elaboração de uma diretriz do Ministério Público que discipline e evite a multiplicidade de apurações, cumprindo o prescrito na legislação atual, ou seja, apuração dos crimes dolosos contra a vida, praticados por policiais militares nas circunstâncias apontadas neste estudo, pela Polícia Judiciária Militar, competente legalmente, contribuindo assim para a eficiência, a eficácia e a credibilidade estatal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ruy Otavio Bernardes de. **Teoria da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ANJOS, Marcelo Menacho dos. **A justiça militar e a democracia: controle judicial da atividade policial**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.

ASSIS, Jorge Cesar. **Comentários ao Código Penal Militar**. Rev. e ampl. Curitiba: Juruá, v. 1, 3. ed. 2. tir., 2002.

AUGUSTO, Flávio Antônio Silva. **Homicídio e suas apurações**. Belo Horizonte: Vorto, 2017.

AUGUSTO, Flávio Antônio Silva. **Violação de Domicílio na Perseguição Policial**. Belo Horizonte: Decálogo, 2009.

BADARÓ, Ramagem. **Comentários ao Código Penal Militar de 1969 – Parte Geral, Vol.1**. São Paulo: Juriscredi, 1972.

BADARÓ, Ramagem. **Comentários ao Código Penal Militar de 1969 – Parte Especial, Vol. 2**. São Paulo: Juriscredi, 1972.

BARNARD, Chester Irvinig. **The functions of the executive**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.

BESSANT, John; TIDD, Joe. **Inovação e empreendedorismo**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

BRASIL. **Código Penal Militar**: Decreto - Lei nº 1001, de outubro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1001.htm> Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Código de Processo Penal Militar**: Decreto- Lei nº 1002, de 21 de outubro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Código Penal**: Decreto-Lei n ° 2.848, de 7 de setembro de 1940. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional 45 (2004, 30 de dezembro). Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências**. Disponível em: . Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996. **Altera dispositivos dos Decretos-leis nº 1001 e 1002, de 2 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente**. Disponível em: . Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acompanhamento Processual. ADI 1494/DF**. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão do Relator em 17 ago. 2001. Acesso em: 5 set. 2001.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. **CPI – Destinada a investigar o Extermínio de Crianças e Adolescentes: relatório final**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 1992.

CALVI, Maria Vittoria; CHIERICHETTI, Luisa. **Nuevas Tendências en el Discurso de Especialidade**. New York: Peter Lang, 2006. 328p.

- CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Processual Penal**. 28. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008b.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos Novos Tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- DÁVILA, Tony; EPSTEIN, Marc Jeffrey; SHELTON, Robert. **As Regras da Inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense: 2020.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FURLAN, Fabiano Ferreira. **A Corrupção Política e o Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
- MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Atlas, 2006.
- MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais (1989)**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/...> ArquivoPDF Acesso em 20 out. 2021.
- MINAS GERAIS. **Lei nº 5.301, de 16 de outubro de 1969. Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais**, alterada pela Lei Complementar nº 95, de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.policiamilitar.mg.gov.br/.../uploadFCK/crs/File/lei_53... Arquivo PDF. Acesso em: 20 out. 2021.
- MOURA, Paulo Cavalcanti da Costa. **O Benefício das Crises: desenvolvimento organizacional e mudança planejada**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.

NEVES, Cicero Robson Coimbra. **Manual de Direito Processual Penal Militar** – Volume Único. Salvador: JusPodivm, 2021.

NEVES, Jorge Tadeu de Ramos; MOURÃO, Alice Diniz. **O Prontuário Eletrônico do Paciente como ferramenta de gestão do conhecimento na área de saúde: um estudo de caso na Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte**. Reuna, v.11, n.3, p.57-70, set - dez. 2006. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/11/32>. Acesso em: 5 set. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 47, n.1, jan-abr. 1996. Disponível em: www.bressepereira.org.br/.../95.admpublicaBurocraticaAGerencial.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

PESSÔA, Eduardo. **Latim Forense**. Rio de Janeiro: Explanada, 2004.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Código Penal Militar Comentado - artigo por artigo**. Belo Horizonte: Líder, 2009.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Código Penal Militar Comentado - Parte Especial. artigo por artigo**. Belo Horizonte: Líder, 2011.

SERAFIM, Luiz. **O Poder da Inovação: como alavancar a inovação na sua empresa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros 2020.

POSSÍVEIS APROXIMAÇÕES ENTRE A FALTA DE MORADIA E A PRÁTICA DE DELITOS PENAIS

Possible links between homelessness and criminal offenses

Leandro Corrêa de Oliveira⁷⁵, Leonel Pareto Neto⁷⁶

RESUMO

Apresenta uma aproximação de duas temáticas, quais sejam, a falta do direito fundamental à moradia e os delitos penais. Realiza-se uma abordagem inicial a respeito dessa previsão constitucional para, depois, fornecer dados quantitativos e qualitativos a respeito da população moradora de rua na cidade de Pouso Alegre-MG cadastrada no Centro POP, órgão vinculado à prefeitura. Em seguida, aponta quais os tipos de delitos penais que estão envolvidos no cotidiano dessa população vulnerável e se há alguma aproximação entre a ausência constitucional de um direito social fundamental e a autoria de ilícitos penais.

Palavras-chave: pessoas em situação de rua; direitos fundamentais; delitos penais; políticas públicas; vulnerabilidade social.

ABSTRACT

The work presents an approximation of two themes, namely, the lack of the fundamental right to housing and criminal offenses. The proposal is to display an initial approach to this constitutional provision for, then, provide quantitative and qualitative data regarding the homeless population in the city of Pouso Alegre-MG registered at the POP Center, an agency linked to the municipal government. Then, point out what types of criminal offenses are involved in the daily life of this vulnerable

⁷⁵ Doutor e Mestre em Direito do Estado. Professor dos cursos de graduação e no Mestrado em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Advogado.

⁷⁶ Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Especialista em Gestão de Policiamento Ostensivo pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais.

population and if there is any approximation between the constitutional absence of a fundamental social right and the authorship of criminal offenses.

Keywords: *homeless; fundamental rights; criminal offenses; public policies; social vulnerability.*

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como premissa a análise da ausência do direito social fundamental à moradia e suas possíveis aproximações com a prática de delitos penais. Nessa perspectiva, pretende-se responder às seguintes questões: quais os principais crimes e contravenções que fazem parte do cotidiano das pessoas em situação de vulnerabilidade social? É possível estabelecer alguma aproximação entre as duas linhas propostas? O estudo busca lançar luzes sobre uma grave situação social; isso porque, segundo relatório da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU, 2005), milhões de pessoas estão em situação de rua no mundo e a ausência de efetivação de uma previsão constitucional social pode se relacionar com outros desdobramentos sociais, em especial penais.

A delimitação do estudo restringe-se às pessoas que estão em situação de rua e não possuem moradia, o que exclui os que ficam nas ruas, mas possuem moradia própria ou de parentes, o que torna a abordagem mais específica, com um recorte direcionado. Serão levantados dados quantitativos e qualitativos a respeito da população moradora de rua na cidade de Pouso Alegre-MG, cadastrada no Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP, órgão este vinculado à prefeitura municipal, com a finalidade de se observar quantos delitos estão vinculados no universo levantado; quais os tipos de ilícitos praticados e quais as naturalidades dos cidadãos pesquisados.

Para isso, numa tentativa de se responder às questões propostas, realizou-se pesquisa empírica acerca das pessoas em situação de falta de moradia na rua em Pouso Alegre-MG e sua quantidade. Em seguida, através de um banco de dados oficial do Estado de Minas Gerais⁷⁷, serão filtradas as

⁷⁷ É um armazém de dados que está disponível para os órgãos de segurança pública do estado e o sistema é alimentado pelos Registros de Eventos de Defesa Social-REDS.

informações envolvendo os cidadãos e a correspondência de delitos no sistema. A revisão literária proporciona a base teórica para a compreensão do tema. Em suma, o roteiro a ser apresentado será organizado a partir do direito fundamental social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição, 1988), seu reflexo nas políticas públicas adotadas e a confrontação com os dados quantitativos e qualitativos envolvendo o grupo minoritário em questão.

2 DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA

Inicialmente, a moradia não foi contemplada pela constituinte como previsão constitucional. A inclusão só ocorreu nos anos 2000, com a Emenda Constitucional nº 26, muito apoiada ao fato de que a habitação já era prevista em documentos e constituições internacionais e, desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948). O que se verifica expressamente no artigo 25, parágrafo primeiro da citada Declaração, é que dentro de vários direitos sociais previstos está também a habitação. A previsão de direitos positivados em documentos internacionais como DUDH, é resultado de uma luta de classes que visava à garantia de condições mínimas de trabalho a operários. Nesta perspectiva, Edelman (2017, p. 27), em sua obra “A legalização da classe operária”, concluiu que a luta de casta se resolve num conflito de direitos e, portanto, os operários possuem previsões que lhes são próprias, como de se expressar, de morada e de liberdade.

Para Draibe (2007, p. 19), essa nova força de trabalhadores exige melhorias e, com isso, o Estado passa a desempenhar uma participação maior que a vista na configuração liberal. Portanto, essa transformação, segundo Draibe, é um fenômeno histórico moderno, ou seja, o capitalismo e sua modernização é acompanhado pelas instituições de políticas sociais, o que provoca a migração de grandes massas humanas para as cidades e, por derradeiro, o desequilíbrio dos sistemas locais, como infraestrutura, família e sistemas culturais.

O artigo 25 da DUDH prevê como direito do indivíduo o padrão de vida capaz de assegurar habitação e as nações estariam obrigadas a proporcionar essa condição mínima para as pessoas. Mesmo que

de forma abstrata, necessitante de normas complementares para promover a efetivação, o direito à moradia é uma importante previsão que compõe os demais direitos sociais.

Outros documentos internacionais demonstram a importância da moradia como direito fundamental. Cita-se o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC, 1966), que, especificamente no artigo 11, prevê o padrão de vida adequado, o que engloba moradia, e vai além, reforça a obrigatoriedade de os países signatários tomarem providências necessárias para a concretização desse direito. O Brasil, em 1992, o ratificou. Na visão de Sarlet (2009, 2010) há, na mesma linha de previsão, outros documentos, é o que se vê, por exemplo, nas conferências: a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e a Declaração de Istambul, ambas no rol de normas das quais o Brasil é signatário.

Dentre as várias determinações expressas no ordenamento jurídico constitucional estão os direitos sociais, e, neste estudo, o destaque é para a moradia. Previsto no *caput* do artigo 6º da CRFB/88, esse direito recebe *status* de fundamental, estando o Estado vinculado a garanti-lo aos indivíduos. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, responsável por reger todo o ordenamento jurídico brasileiro, é uma carta constitucional que representa a vontade do povo, este soberano e responsável por eleger governantes que decidirão em nome dos governados. Além da forma de governo republicana, a Carta Magna expressa a configuração federativa de organizar a nação, o que se verifica pela composição de estados independentes que se arranjam e se relacionam com um governo central.

Falar de direito social à moradia é o mesmo que falar de dilemas cruciais do mundo contemporâneo. Para Teles (1998, p. 40), eles estão, desde a DUDH, no mesmo patamar dos direitos civis e políticos, ou seja, reconhecidos como fundamentais. Em sua idealização, os direitos sociais foram previstos dentro da máxima da Declaração, aplicados a todos, sem distinção de raça, cor, renda ou religião.

Dentro do cenário nacional, em 1993, houve a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Brasil, 1993). Esse documento é importante, já que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e, a partir de então, se reconheceu a assistência social

como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Em 2005, houve alteração na LOAS pela Lei nº 11.258/05 (Brasil, 2005) e, a partir daquele ano, houve a inclusão da obrigatoriedade da formulação de programas de amparo à população de rua, como se vê na Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (Brasil, 2008). Antes dos anos 2000, havia apenas algumas iniciativas a respeito de controle e combate à situação de moradia em via pública (Barbosa, 2018).

Como se vê em Da Conceição (2016, p. 1486), no ano de 2003, o então criado Ministério das Cidades estipulou a moradia como um dos três problemas sociais básicos a serem resolvidos. Dois anos depois, criou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tendo como participantes o Ministério das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a Caixa Econômica Federal, o Conselho das Cidades e os Conselhos no âmbito federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. Todos esses agentes possuem atuação dentro da problemática habitacional. Atualmente, o “Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)”, instituído pela Lei nº 11.977/09, é a principal política pública de atuação estatal e está vinculado à Secretaria Nacional de Habitação.

Em meados de 2006, foi apresentada a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua, instituída por decreto do governo federal. No começo de 2010, foram implementadas duas políticas públicas destinadas ao atendimento dessa população necessitada. A primeira delas denominada “Consultório na Rua⁷⁸” e a segunda “Centro POP⁷⁹”, ambas previstas no

⁷⁸ Segundo Barbosa (2018), “As equipes de Consultório na Rua são compostas por profissionais de diferentes formações e procuram ofertar um atendimento integral à saúde das pessoas em situação de rua *in loco*. Essas equipes devem realizar suas atividades de forma itinerante e desenvolver suas ações de forma compartilhada e integrada às Unidades Básicas de Saúde”.

⁷⁹ Segundo Barbosa (2018), “O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) consiste em uma unidade de referência da PSE de Média Complexidade destinado ao atendimento da população em situação de rua. Ele deve ofertar o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e pode, também, ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social. A implantação do Centro POP está prevista na Política Nacional para a População em Situação de Rua e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e, de acordo com documento publicado pelo MDS, “marca, no país, a emergência de um novo paradigma em relação ao atendimento às pessoas em situação de rua”.

trabalho de mestrado de Barbosa (2018). Atualmente, várias demandas são desenvolvidas em âmbito federal, estadual, municipal e distrital.

3 PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Para De Holanda, (2019, p. 29), a rua é um acesso que permite mobilidade urbana entre as pessoas e veículos de circulação. Na criação de qualquer pavimentação asfaltada ou vicinal, a intenção é a locomoção e não moradia. Ocorre que, por vários motivos e por ser um local público, o termo rua adquire um novo significado, também compreendido como um lugar de estadia, momentânea ou duradoura, de cidadãos que não têm um lar para residir. Com essa ausência de habitação estão correlacionados outros fatores, como os rastros de ações de alimentos, materiais, chuvas, animais e muitos outros. Essa abordagem de todo o contexto é importante porque ajuda a compreender como essas pessoas acabam, diante de todos esses fatores, construindo seus próprios modos de habitar.

Reforça Lanfranchi, (2019, p. 63) que as pessoas, além de viverem na rua, também vivem da rua, isso porque ela é um espaço aberto que fornece várias oportunidades de se socializar e de angariar formas de materialidade, mesmo que precárias. O agrupamento de pessoas que convivem nas ruas é também resultado da premissa de que elas estão abarcadas no denominado conceito de estruturas sociais de classe e de poder e, com isso, sofrem diariamente com uma forma de invisibilidade que contribui para o aprofundamento da marginalização e perda de adjetivos políticos que cada um, um dia, possuiu.

São diversos os grupos de pessoas que estão na rua, podem-se citar imigrantes, pessoas com problemas psiquiátricos, desempregados sem aporte familiar, egressos do sistema prisional e dependentes químicos em estado avançado. Todos possuem um motivo pessoal para estar nessa situação, mas o que eles têm em comum é a condição de pobreza extrema que de alguma forma e em algum momento toca cada um deles, conforme se verifica no documento governamental sobre a política nacional para a inclusão social da população de rua na cidade de São Paulo (BRASIL, 2008). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome traça uma definição desse grupo de

cidadãos, definindo essa população como heterogênea, em condição de pobreza extrema, com fragilidades no âmbito familiar e com falta de moradia regular que as obriga a viver e habitar logradouros como ruas, praças, cemitérios e prédios abandonados.

Todo o contexto pode ser considerado como uma categoria social, esta complexa e sempre em construção e que possui uma característica especial, qual seja, o lugar na cotidianidade para as pessoas em situação de rua transita entre o visível e o invisível. Além de todos os problemas enfrentados, ainda há as vulnerabilidades relacionadas ao insulto moral e discriminação. Pimenta (2019, p. 102) reforça que a condição física precária, a absoluta falta de patrimônio material e a fragilidade psicossocial, juntamente com as ameaças sociais, tornam as pessoas em situação de rua um grupo excluído e sempre suspeito, o que dificulta ainda mais a possibilidade de reinserção e demonstra a clara violação de direitos fundamentais.

Convivem com o enfrentamento de preconceitos e estereótipos de que são perigosos, vitimados, vagabundos, malvestidos e com cheiro ruim. Segundo Mattos (2008, p. 50), algumas pessoas que estão fora dessa minoria, seja por falta de conhecimento ou mesmo por indiferença, acabam por cometerem em casos extremos a violência simbólica com atitudes que corroboram para aumentar a exclusão social e a violência física, com agressões e lesões com o vazio fundamento de que o risco que essas pessoas oferecem é argumento para as violências, considerando os moradores de rua como socialmente ameaçadores e criminosos em potencial.

Presenciar pessoas em situação de rua é um indicativo grave de como o crescimento urbano e o aumento populacional não estão alinhados na mesma direção. Segundo relatório da ONU (2005), aproximadamente 100.000.000 (cem) milhões de pessoas não possuíam um lugar para viver. No Brasil, há aproximadamente 100.000 (cem) mil pessoas em situação de rua, conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (IPEA, 2018). Esses números apresentam uma defasagem e podem significar quantitativos até oito vezes maiores no caso da população mundial e pelo menos o dobro na realidade brasileira.

Essas pesquisas ajudam a demonstrar a gravidade dos problemas habitacionais, em especial no Brasil, que possui severas dificuldades de distribuição de renda e assentamentos agrários. Diante desta realidade alarmante, este estudo delimitou a análise dentro do microcosmo de Pouso Alegre-MG, porque funciona como satélite regional que atrai pessoas de cidades circunvizinhas pequenas que migram para um centro urbano maior em busca de oportunidades. Esse fenômeno é uma realidade nacional como se observa em migrações internas do norte para o sudeste do país, em especial capitais como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Guardadas as devidas proporções, Pouso Alegre-MG porta-se como um centro mais industrializado que atrai indústrias e pessoas.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), Pouso Alegre-MG possui aproximadamente 130.000 (cento e trinta) mil habitantes. Contudo, segundo o censo de 2010, a cidade possui uma população atual estimada em 150.000 (cento e cinquenta) mil habitantes. Está entre os 200 (duzentos) municípios mais habitados do Brasil e o 18º (décimo oitavo) em Minas Gerais. Geograficamente, é uma cidade que pertence ao Sul de Minas Gerais, com crescimento populacional exponencial, devido ao fato de ser referência em saúde, comércio e indústria, o que atrai pessoas de outras regiões em busca de novas oportunidades.

Esses índices e dados contribuem para fazer de Pouso Alegre-MG um bom laboratório para análise do que se propõe entre a ausência do direito fundamental à moradia e a incidência de delitos penais, isso porque está para a região como um centro urbano de destaque e que funciona como um satélite para os municípios vizinhos, atraindo assim a migração de pessoas em busca de melhores oportunidades e de emprego.

4 LEVANTAMENTO QUANTITATIVO DE DELITOS PENAIS ENVOLVENDO PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM POUSO ALEGRE-MG

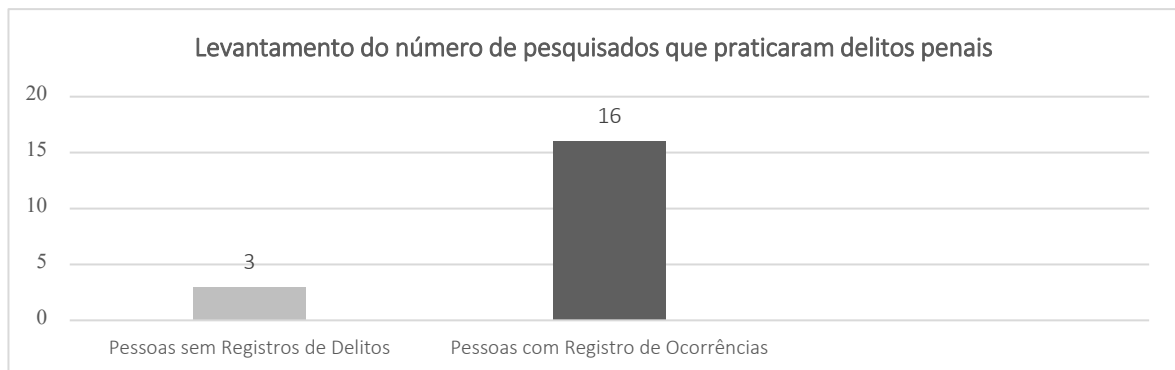
O estudo considerou o recorte de pessoas que efetivamente estão em situação de rua em Pouso Alegre-MG e possuem registros de ocorrência como autoras de delitos e contravenções, excluídas,

portanto, aquelas que têm alguma moradia e não estão na rua devido a intervenção de terceiros, como os familiares que oferecem abrigo. O Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP –, de Pouso Alegre, apresenta um controle de cidadãos que pernoitam nas instalações do município e, pelas informações coletadas até junho de 2020, a relação de cidadãos que estão na situação de vulnerabilidade pela falta de habitação absoluta foi de 23.

É possível que exista um quantitativo de pessoas que não estão contabilizados dentro desse número devido à falta de procura por assistência social ou mesmo por não ser, esta minoria, abordada nas ruas pelos agentes municipais e/ou estaduais. Outra situação constatada foi a de que, das identidades pesquisadas, 4 (quatro) nomes não encontraram correspondência nos bancos de dados, seja pelo motivo de nomes falsos, seja pelo esquecimento dos dados pessoais de cada um dos cidadãos. Ainda assim, com o recorte pré-estabelecido, dá para ter uma ideia sobre o problema proposto.

Abaixo serão apresentados os gráficos e tabelas com as informações referentes a gênero, tipos de delitos, local de nascimento, os anos de cada REDS e as cidades onde foram realizados os registros de ocorrência.

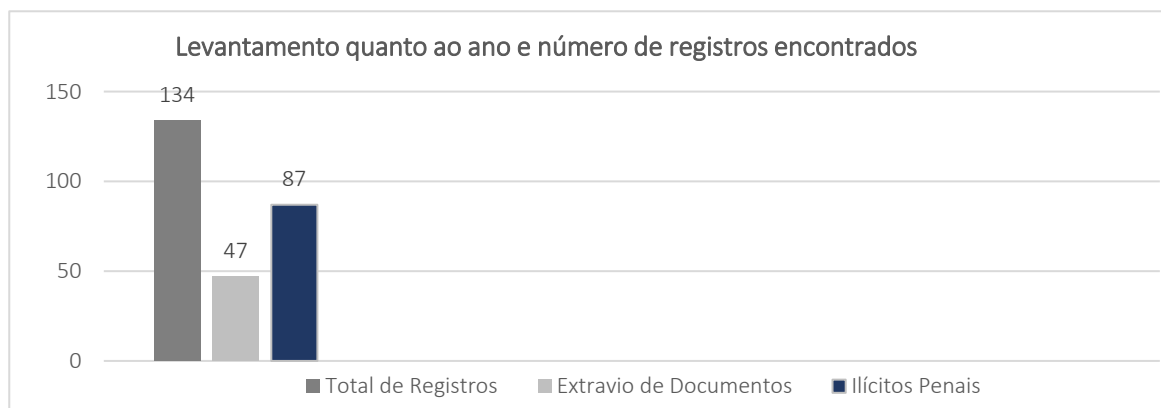
Gráfico 1 - Número de pessoas que foram autoras de delitos



Fonte: Dados reportados do armazém de dados da Polícia Militar de Minas Gerais, alimentado pela plataforma de Registro de Eventos de Defesa Social – REDS, 2020.

Observa-se que, do total de pessoas em situação de moradia nas ruas em Pouso Alegre, 3 (três) não possuem registros como autores de delitos penais no estado de Minas Gerais, o que equivale a 15,79%.

Gráfico 2 - Número de registro de redds



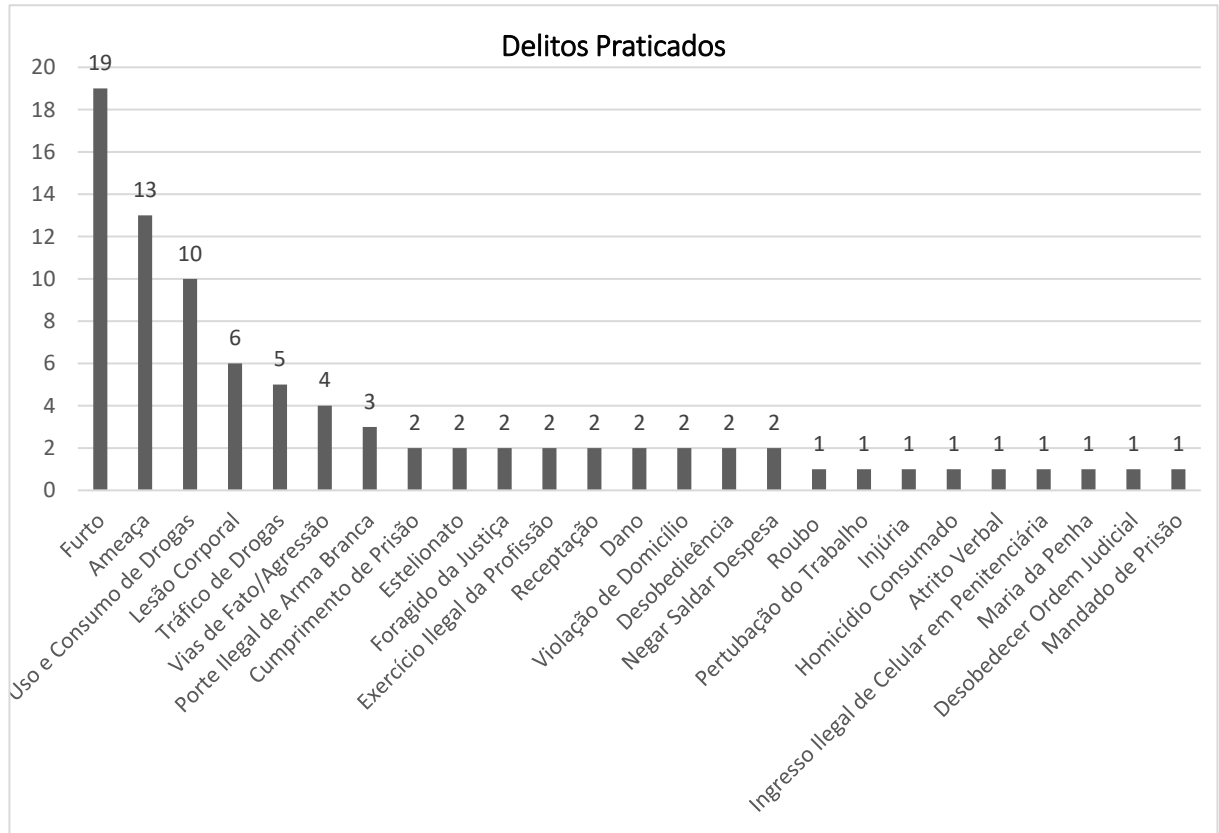
Fonte: Dados reportados do armazém de dados da Polícia Militar de Minas Gerais, alimentado pela plataforma de Registros de Eventos de Defesa Social – REDS, 2020.

Após a pesquisa no banco de dados, verificou-se que do total de 134 registros realizados envolvendo o nome e o documento de identidade das pessoas em situação de rua, 47 eram de extravio de documentos, o que equivale a 35,07% do total. Essa constatação de 1/3 de registros está atrelada ao fato de que esse grupo não fica no mesmo local, vai muitas das vezes de cidade em cidade buscando a sobrevivência e melhores condições. Essa migração interna pode ocorrer através de deslocamento a pé ou por transporte coletivo. Neste último caso, a empresa prestadora de serviço de transporte urbano só aceita o embarque se o passageiro apresentar a identidade, conforme regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2014), Resolução 4.308/14.

Ocorre que, pelas condições precárias em que vivem, muitas das pessoas em situação de rua não possuem documentos pessoais e, para conseguir a passagem custeada pela prefeitura, é necessário fazer o registro de extravio de documentos. Isso corrobora com a demonstração de absoluta exclusão social, pois os documentos particulares pessoais são obrigatórios para acesso a várias demandas sociais do cidadão, como benefícios sociais, abertura de contas, fornecimento de água e luz, além

de outros. No gráfico a seguir, serão verificados os principais ilícitos penais registrados para esta população.

Gráfico 3 - Principais ilícitos penais



Fonte: Dados reportados do armazém de dados da Polícia Militar de Minas Gerais, alimentado pela plataforma de Registros de Eventos de Defesa Social – REDS, 2020.

As ocorrências que mais apareceram vinculadas às pessoas em situação de rua na cidade de Pouso Alegre foram: a prática de furto, com 19 registros, 21,83%; ameaça, com 13 registros, 14,94%; uso e consumo de drogas, com 10 registros, 11,49%; lesão corporal, com 06 registros, 6,89%; tráfico de drogas, com 05 registros, 5,74%; vias de fato/agressão, com 04 registros, 4,59%; e porte ilegal de arma branca (faca), com 03 registros, 3,44%. Observa-se que entre as práticas ilícitas estão contravenções penais e crimes, contabilizando um total de 25 (vinte e cinco). A maioria das ocorrências é de menor potencial ofensivo, ou seja, com a pena cominada máxima não superior a 2

anos, o que demonstra que as pessoas em situação de rua não praticam crimes violentos na absoluta maioria dos casos levantados.

O que se verifica é que, na constante batalha pela sobrevivência, que vai além da social, esse grupo vulnerável está em constante conflito e sempre no limite do corpo para aguentar a fome, o frio, o cansaço e o vício. Não se trata de delitos de repercussão grave, mas sim de situações que retratam a busca pelo espaço, o que acaba resultando em desentendimento. Da lista, apenas o homicídio consumado e o roubo estão na relação de crimes graves, não se verificando a incidência de extorsão, estupro, latrocínio e sequestro.

O crime de furto, artigo 155 do Código Penal, foi o delito que mais apareceu. Uma possível explicação para tanto está na fragilidade financeira em que estão envolvidos os moradores de rua, que requer deles a constante procura por dinheiro e objetos materiais. Em alguns casos, enquanto a ética e o que resta de moral ajudam, esses cidadãos pedem dinheiro em especial nos semáforos e nas redes de comércio. A isso soma-se o fato do medo da prisão em caso de aquisição ilícita de patrimônio alheio. Em outras situações, optam pela prática da subtração de coisa alheia, assumindo o risco das consequências.

Notou-se também que vários foram os delitos de situações cotidianas como a ameaça, a presença de drogas e a venda destas para providenciar dinheiro, além de atritos e vias de fato/agressão. Todos com penas abarcadas pela Lei nº 9.099/90, que disciplina os crimes e delitos de menor potencial ofensivo, ou seja, que, em uma escala de gravidade, estão entre os mais amenos. Tanto é que atualmente não se ratifica a prisão em flagrante. A incidência de porte de arma branca, no caso “faca”, pode ser compreendida em pelo menos dois contextos, ou para se defender dos perigos da rua ou para a utilização na prática de delitos com o uso da grave ameaça, o que necessitaria de análise profunda de cada caso.

Tabela 1 - Local de nascimento

Naturalidade	Quantidade de Pessoas	%
Borda da Mata-MG	1	5,26
Campo Limpo Paulista-SP	1	5,26
Delfim Moreira-MG	1	5,26
Engenheiro Beltrão-PR	1	5,26
Itapira-SP	2	10,52
Matozinhos-MG	1	5,26
Monte Belo-MG	1	5,26
Monte Sião-MG	1	5,26
Natal-RN	1	5,26
Pouso Alegre-MG	5	26,31
Santa Rita do Sapucaí-MG	1	5,26
São Paulo-SP	1	5,26
São Vicente de Minas-MG	1	5,26
Três Corações	1	5,26
Total	19	100

Fonte: Dados reportados do armazém de dados da Polícia Militar de Minas Gerais, alimentado pela plataforma de Registros de Eventos de Defesa Social – REDS, 2020.

Como se observa na tabela, ainda há em Pouso Alegre uma predominância de pessoas em situação de rua nascidas na própria cidade, 25% dos envolvidos. Mas também é possível perceber que nem todos são deste município e do Estado de Minas Gerais, os locais de origem presentes aqui são: São Paulo, Paraná e Rio Grande do Norte, o que comprova a constante migração dessa minoria em busca de novas possibilidades e melhores condições, ainda que seja na proteção do espaço público que denomina como seu e que, por vezes, necessita disputá-lo com outro cidadão de rua, com os comerciantes ou moradores, além do município.

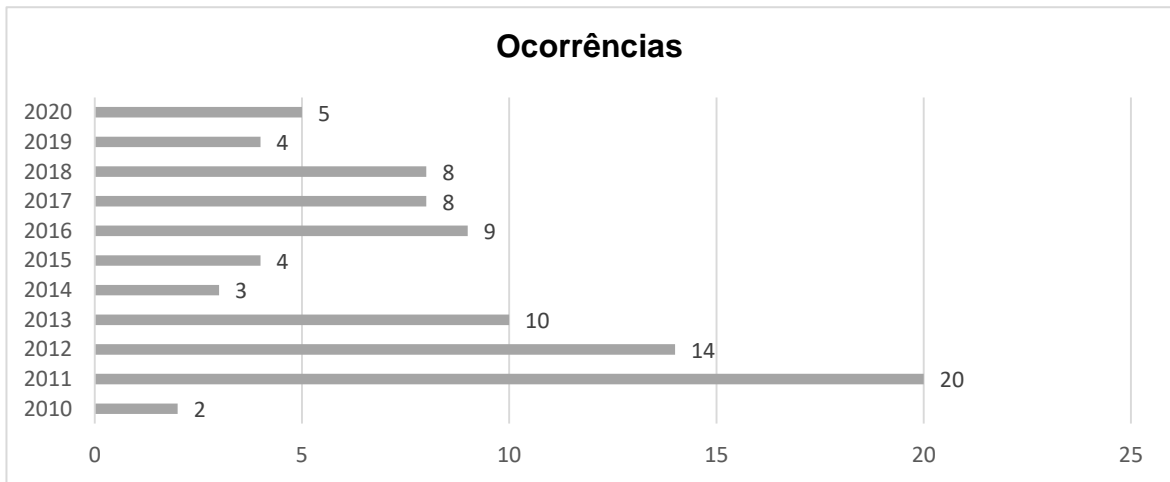
Tabela 2 - Locais de registro de ocorrência

Cidades com Registro de REDS	Quantidade de REDS por cidade	%
Alfenas-MG	25	18,66
Alterosa-MG	1	0,75
Belo Horizonte-MG	1	0,75
Betim-MG	1	0,75
Borda da Mata-MG	2	1,49
Bueno Brandão-MG	10	7,46
Brasópolis-MG	1	0,75
Cambuí-MG	3	2,23
Congonhal-MG	1	0,75
Espera Feliz-MG	1	0,75
Estiva-MG	2	1,49
Extrema-MG	3	2,23
Ibirité-MG	1	0,75
Itabirito-MG	2	1,49
Itaguara-MG	1	0,75
Itajubá-MG	2	1,49
Manhuaçu-MG	1	0,75
Minduri-MG	3	2,23
Monte Sião-MG	1	0,75
Paraopeba-MG	1	0,75
Pouso Alegre-MG	50	37,31
Santa Rita do Sapucaí-MG	13	9,70
Tapaciguara-MG	1	0,75
Três Corações-MG	1	0,75
Três Marias-MG	1	0,75
Uberlândia-MG	4	2,98
Varginha-MG	1	0,75
Total	134	100

Fonte: Dados reportados do armazém de dados da Polícia Militar de Minas Gerais, alimentado pela plataforma de Registros de Eventos de Defesa Social – REDS, 2020.

Essa tabela contribui com a anterior e a completa, demonstrando a migração dos moradores de rua entre algumas cidades. Normalmente, além da cidade natal, o grupo vulnerável procura municípios que são microrregiões dentro das localizações de cada uma, isso porque oferecem maior quantidade de pessoas, recursos e crescimento industrial. Com isso, há nos moradores de rua certa expectativa de melhores condições para se instalarem e buscarem a sobrevivência na maioria das vezes na mendicância.

Gráfico 4 - Cometimento de delitos por ano



Fonte: Dados reportados do armazém de dados da Polícia Militar de Minas Gerais, alimentado pela plataforma de Registros de Eventos de Defesa Social – REDS, 2020.

Nos últimos 10 (dez) anos, houve registros de ocorrências envolvendo o grupo de pessoas em situação de rua em Pouso Alegre. O gráfico ajuda a compreender a incidência anual e a concluir que em todos os anos há registros de ocorrências, uma repetição que ajuda a demonstrar a fragilidade da situação dessas pessoas e como o fenômeno criminal está presente no cotidiano.

5 POSSÍVEIS APROXIMAÇÕES ENTRE A AUSÊNCIA DE HABITAÇÃO E DELITOS PENAIS

Antes mesmo de se demonstrar as possíveis aproximações entre os dois temas, é necessário compreender que os delitos praticados pelas pessoas são objetos de estudo pelo que se denominou criminologia. Para Penteadado Filho (2016, p.16), a análise não é apenas do crime em si, mas também das circunstâncias sociais envolvidas. Parte, portanto, de construções que não fogem das pesquisas empíricas, uma vez que se observa o fenômeno no seu cotidiano. Para os estudiosos, criminologia é uma ciência interdisciplinar, devido à sua conquista como matéria autônoma, com estudo e objeto próprio e que sofre com influências de outras áreas, em especial da sociologia.

Somente como forma de facilitar a evolução do estudo da criminologia, seguindo os entendimentos de Habermann (2010, p. 22), há uma divisão em duas grandes escolas. A primeira, conhecida como clássica, compreende o crime como algo individual e como forma de se satisfazer o desejo do homem. A segunda, denominada positivista, voltada para verificar quais são os motivos que levam as pessoas a delinquir. De Paula (2013, p. 13) esclarece que ainda que o crime seja um fenômeno milenar, tão antigo quanto as primeiras organizações sociais, a concepção de criminologia como ciência nasce com Cesare Lombroso, e assim se inicia a antropologia criminal que, para ele, está ligada à concepção de delinquente nato, inclusive com características físicas que demonstrariam a tendência da pessoa para a prática de delitos e crimes. Surgiu posteriormente a sociologia criminal, com Ferri, que passou a considerar não somente fatores físicos, mas também antropológicos e sociais.

Segundo Baratta (2002), o estudo da criminologia atual está nesta linha de entendimento, aumentando o foco da lente da pesquisa muito além da análise exclusiva do crime, vai no contexto do fato e dos envolvidos. A partir dos anos 30, uma corrente que ganha relevo é a criminologia crítica de Alessandro Baratta, autor responsável pela ideia que visa superar as teorias patológicas da criminalidade ao fazer uma crítica ao sistema que protege e pune os mesmos grupos para manter as relações de poder. Outra corrente de pensamento criminológico está nas teorias psicanalíticas da criminalidade que, juntamente com a criminologia crítica, acabaram por alterar o foco do estudo da

criminalidade, que anteriormente partia da análise do sujeito criminoso e agora parte para a amplitude do sistema e para o estudo da reação social ao desvio.

Partindo dessa tentativa de se colocar que o crime não é apenas uma ação com consequências, apresentando algumas das diversas correntes que verificam o fenômeno da criminalidade, é possível considerar que a ausência de um direito social fundamental pode contribuir para a vulnerabilidade das pessoas, fazendo com que elas estejam sujeitas à prática de crimes. É certo que todos os cidadãos, não somente aqueles que estão em estado de fragilidade, são e estão passíveis de cometerem infrações criminais, mas o que se sustenta é o fato de que, pelas circunstâncias sociais envolvidas, cada grupo poderá estar mais sujeito a determinadas circunstâncias que induzem a determinadas condutas.

Para Monteiro (2018, p. 103), todo o contexto de sedimentação deste direito constitucional passa necessariamente pela análise de que a opção por um estado de bem-estar social foi importante para a reconstrução da sociedade no âmbito do século XX. Mesmo no Brasil, com o processo tardio de industrialização, é possível compreender que o *Welfare State* garantiu algumas conquistas sociais. Ocorre que, a partir dos anos 80, com a bandeira do liberal, o Estado começou a sofrer com a corrupção. Ainda que não pareça ocorrer, morar na rua é compreender que aqueles que vivem em condições de miserabilidade têm maior exposição a uma vitrine para o crime e, portanto, nas palavras de Matias (2011, p. 238), estão suscetíveis à escola do vício. Toda a tradição de família nuclear, trabalho e lazer está desconfigurada nas realidades das pessoas moradoras de rua. Além disso, a concepção de família ideal prejudica a realidade devido a proporcionar uma falsa sensação de que caso as pessoas não constituam essas formas ideais, estão sujeitas a certas formas de negação.

O que se verificou é que, dentro do grupo de moradores de rua pesquisado, a aproximação entre as duas temáticas, falta de moradia e delitos penais, ficou no sentido de que a situação de vulnerabilidade pode sim ter contribuído para o desvio de comportamento e, portanto, para a prática de ilícitos. Constatou-se que 84,21% dos moradores de rua de Pouso Alegre, cadastrados no Centro POP do município, possuem passagens nos sistemas de controle de segurança pública. São

cidadãos que não possuem abertura social, sofrem com a miserabilidade e não têm estrutura familiar para fornecer aporte e resistência à devastadora opressão e negação social.

Ainda hoje, observa-se que há uma equivocada interpretação do direito à moradia no sentido de ser apenas uma norma programática. Ao Estado importa obrigação imediata quanto ao conteúdo imposto, mesmo que a norma tenha eficácia limitada⁸⁰, segundo Da Conceição e Mastrodi (2016, p. 1473), isso porque depende da atuação do Estado por meios de políticas públicas. Ainda que apenas uma causa possa ser suficiente para provocar a moradia na rua, por exemplo a questão de descontrole psicológico, o que se verifica na maioria dos casos é a sucessão de fatores somativos que operam diariamente no grupo vulnerável em questão.

A desestruturada formação familiar, a falta de recurso financeiro para garantir o mínimo, a exclusão social desde o nascimento, o contexto envolvido, a personalidade, a falta e/ou insuficiência de políticas públicas que visam abrandar a realidade dessas pessoas, o uso de substâncias entorpecentes; todos esses fatores estão entrelaçados formando uma pesada carga que influencia o comportamento dos moradores de rua. A temática é interdisciplinar porque traz à luz um objeto de estudo que representa um grave problema que toca várias áreas do conhecimento, em especial a sociologia, que possui como objeto o estudo e a compreensão da sociedade e seus fenômenos, que podem ser observados pelos profissionais capacitados e atentos a um padrão de comportamento social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moradia deve ser compreendida não apenas como um espaço físico delimitado. Sua idealização deve ir além, no sentido de compreender que as pessoas têm o direito de viver com segurança, paz e dignidade. Devem existir elementos fáticos que dão plenitude ao conceito, como moradia digna

⁸⁰ Para Mastrodi, a definição clássica de eficácia das normas, de acordo com a qual a norma de direito fundamental seria de eficácia plena, é inadequada para a classificação ou identificação das normas definidoras de direitos sociais pelo motivo de que depende do agir estatal.

com segurança, acessível financeiramente, em local salubre e que possa proporcionar a convivência saudável.

Conclui-se que o direito à moradia deve vir acompanhado de outros elementos que garantam a máxima concepção constitucional prevista. É nesse sentido que essa previsão social se relaciona com a dignidade da pessoa humana, porque não é possível compreender uma vida digna sem a garantia de um direito fundamental que não só se vincula a um espaço físico, como também a um ambiente capaz de proporcionar os exercícios de outros direitos como os relacionados à família, à intimidade e ao lazer.

Verificou-se nas tabulações que a absoluta falta de moradia contribui, aproxima as pessoas das práticas de alguns comportamentos ilícitos que fogem às regras sociais criadas e positivadas. Não se pode falar de uma relação de causa e efeito, mas pode-se concluir, com os levantamentos apresentados, que ambas as temáticas estão diretamente interligadas no plano real dessas pessoas.

Torna-se importante ressaltar essa realidade, pois o direito fundamental social à moradia é uma área que sofre com baixos investimentos o que resulta em políticas públicas pouco eficazes e sem condições de apresentar grandes transformações dessa realidade. Observou-se também que os tipos de delitos praticados estão dentro de uma realidade de crimes que não estão compreendidos como criminalidade violenta. Atualmente, no estado de Minas Gerais, a Secretaria de Segurança Pública contabiliza alguns números, em especial os denominados de Índice de Criminalidade Violenta – ICV, os quais abarcam delitos como homicídio, roubo, sequestro, cárcere privado, dentre outros.

Nos delitos levantados em Pouso Alegre, apenas 2,29% são considerados crimes violentos, ou seja, de um total de 87 delitos levantados, apenas 02 estão nos grupos de ICV (homicídio e roubo). Isso contribui para o entendimento de que, na maioria absoluta dos casos, os delitos praticados são da relação cotidiana dessas pessoas, como busca pelos pontos de solicitação de dinheiro e comida, bem como de atritos da relação entre eles. O que comprovou que essa minoria não representa risco ou alta periculosidade para a sociedade, pelo contrário, verificaram-se delitos de menor potencial

ofensivo, que corroboram para o entendimento de que são mais vítimas do sistema que opera muitas das vezes como opressor e seletivo.

Os delitos com maior reincidência foram o furto, 19 vezes; ameaça, 13 vezes; uso e consumo de drogas, 10 vezes; lesão corporal, 6 vezes; tráfico de drogas, 5 vezes; vias de fato/agressão, 4 vezes e porte ilegal de arma branca, 3 vezes. Não se trata de vitimizar o grupo de moradores de rua. Como proposto no início do estudo, não se objetivou analisar a culpabilidade de cada ilícito penal e sim provocar uma reflexão mais aberta da estrutura social e criminal que fazem parte da realidade dessas pessoas, para que se possa promover políticas públicas mais eficazes e mais bem direcionadas.

Merecem destaque os dados levantados quanto à mobilidade das pessoas em situação de rua. Comprovou-se que a estadia deles não é fixa em determinado município, vivem em constante mendicância, deslocando-se de cidade em cidade. A Tabela 2 apresenta 27 cidades diferentes onde há registros de REDS. Significa dizer que o mesmo cidadão tem passagem, dentro de um mesmo ano, em cidades diferentes. A aquisição desses dados pode ser concretizada devido aos registros de extravio de documentos envolvendo os nomes pesquisados. Como não possuem condições financeiras de se deslocar, pedem assistência municipal para a passagem intermunicipal. Por lei, a empresa de transporte não pode embarcar ninguém sem documentos e, portanto, solicita a eles o registro do boletim da perda de documento.

Por fim, respondendo à principal indagação inicial, verificou-se que existe relação entre falta de moradia e delitos penais, no sentido de que essas pessoas em vulnerabilidade social estão mais sujeitas a conflitos que representam a própria busca pela sobrevivência. Por não possuírem um lugar para denominar como seus, estão cotidianamente sujeitos à disputa de melhores condições e espaços públicos, muitas das vezes concorrendo com outros moradores de rua, com ações de órgãos municipais que proíbem o acesso e estadia em praças, calçadas e debaixo de viadutos; e aos comerciantes que tentam dispersar a população de rua de frente aos seus estabelecimentos comerciais.

A aproximação deve guardar o cuidado de não ser interpretada como causa e consequência, isso porque esse contexto não é uma ciência exata capaz de fornecer em todos os casos a mesma resposta. A relação está mais no sentido de que a vulnerabilidade aproxima essa minoria social de condições sub-humanas que deixam as pessoas mais expostas a determinados conflitos, os quais não se pode evitar. Aliado a isso, está a falta de acesso a serviços essenciais como saúde, alimentação, assistência e segurança pública. Na grande maioria dos casos, estão em absoluto abandono social, sem documentos básicos e principalmente sem o principal acesso para resolver suas demandas, qual seja, o judiciário, o que faz com que pratiquem suas próprias justiça.

Outra constatação essencial é de que o rol de delitos penais que fazem parte desse cotidiano de pessoas em situação de rua representa pequenas contravenções e crimes de menor potencial ofensivo. Do total de 25 infrações listadas, apenas 3 delas apresentam grave ameaça e violência, quais sejam, homicídio, roubo e Maria da Penha (violência contra a mulher). Os demais são delitos mais simples ou sem o uso de violência. Entre os três com maior incidência estão o furto com 19 registros, a ameaça com 13 e o uso e consumo de drogas com 10.

Quanto ao furto, o que contribui para ser o crime com maior número de aparições, é a busca pela subtração que vai proporcionar o acesso a dinheiro ou a objetos com valor monetário que serão depois vendidos em um mercado informal para garantir o dinheiro em espécie. Essa realidade pode representar a busca para saciar a fome ou mesmo um vício como o uso de substâncias químicas lícitas e ilícitas (álcool, maconha, cocaína ou crack). Como essa população não tem condições de sustentar suas necessidades, acaba por buscar refúgio nas drogas, o que contribui para a incidência de uso e consumo apresentada no gráfico. Com relação à ameaça, esse delito pode significar a constante disputa pelo espaço envolvendo outros moradores de rua ou órgãos que estão em contato com essa população.

Assim, verificou-se que, da população pesquisada do microcosmo de Pouso Alegre, aproximadamente 85% já tiveram seus nomes relacionados a autoria de delitos. Do total de registros encontrados (139), 65% são infrações e 35% solicitações de extravio de documentos; esses dois números ajudam a compreender que, pelas condições em que estão, são mais suscetíveis a se

envolverem em ocorrências e não portam documentos essenciais como identidade, certidão de nascimento e título de eleitor. O registro de boletim de extravio de documentos guarda relação com o fato de a população de rua somente ter direito a passagem intermunicipal ou estadual se possuir documentação ou o registro da perda deles.

REFERÊNCIAS

ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 43.308 de abril de 2014.**

Dispõe sobre a sistemática de identificação dos passageiros dos serviços de transporte rodoviário e ferroviário de passageiros regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em:

[https://www.tjpr.jus.br/documents/116858/399785/Resolucao+ANTT+4308_2014.pdf/259a5e77-aea6-4be1-92a1-](https://www.tjpr.jus.br/documents/116858/399785/Resolucao+ANTT+4308_2014.pdf/259a5e77-aea6-4be1-92a1-bd30d5c1a9b5#:~:text=Page%201-,Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%204308%2C%20de%2010%20de%20abril%20de%202014,Nacional%20de%20Transportes%20Terrestres%20%E2%80%93%20ANTT.)

[bd30d5c1a9b5#:~:text=Page%201-,Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%204308%2C%20de%2010%20de%20abril%20de%202014,Nacional%20de%20Transportes%20Terrestres%20%E2%80%93%20ANTT.](https://www.tjpr.jus.br/documents/116858/399785/Resolucao+ANTT+4308_2014.pdf/259a5e77-aea6-4be1-92a1-bd30d5c1a9b5#:~:text=Page%201-,Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%204308%2C%20de%2010%20de%20abril%20de%202014,Nacional%20de%20Transportes%20Terrestres%20%E2%80%93%20ANTT.) Acesso em: 2 nov. 2020.

BARATTA, Alessandro. As teorias psicanalíticas da criminalidade e da sociedade punitiva. Negação do princípio de legitimidade. In: BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARATTA, Alessandro. Sociologia jurídica e sociologia jurídica-penal. In: BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARBOSA, JC. **"Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados."** Brasília: IPEA: Brasília, 2018.

BRASIL, **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm_ Acesso em: 6 mai. 2020.

BRASIL. Governo Federal. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua.** Brasília-DF, 2008. Disponível em:

https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/pessoas_em_situacao_de_rua/pol.nacional-morad.rua_.pdf. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL, **Lei nº 12.258**, de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Disponível em: Presidência da República, Brasília-DF, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/96077/lei-11258-05>. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Presidência da República, Brasília-DF, 7 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.742%2C%20DE%207%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assist%C3%Aancia%20Social%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 7 mai. 2020.

CONCEIÇÃO, Paula Gomes da; MASTRODI, Josué. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. **Revista de Direito da Cidade**, Campinas, SP, v. 8, n. 4, p. 1468-1494, out. 2016.

DRAIBE, S. M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, p. 23-64. 2007.

EDELMAN, Bernard. Introdução – A questão do “direito operário”. In: EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 17-23. 2017.

HABERMANN, Josiane Conceição Albertini. A ciência criminologia. **Revista de direito**, v. 13, n. 17, p. 19-36, jul. 2010.

HOLANDA, Jorge Garcia de. Se virando no sistema da rua: moradores de rua, conceitos e práticas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 19, n. 1, p. 28-44, jan./abr. 2019.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pouso-alegre/panorama>. Acesso em: 13 mai. 2020.

IPEA. **Página institucional.** Pessoas em situação de rua no Brasil, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28819. Acesso em: 10 mai. 2020.

IPEA. **Pessoas em situação de rua no Brasil, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28819., Acesso em: 10 mai. 2020.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa; FERREIRINHO, Viviane Canecchio. Socialização e poder no campo das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 19, n. 1, p. 62-81, jan./abr. 2019.

MATIAS, Hugo Juliano Duarte. Jovens em situação de rua: espaço, tempo, negociações de sentido. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 2, p. 237-247, 2011.

MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. "Quem vocês pensam que (elas) são? - Representações sobre as pessoas em situação de rua." **Psicologia & Sociedade**, 16.2. p. 47-58. mai./ago. 2004.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Estatística de Criminalidade.** Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/2018-08-22-13-39-06/dados-abertos>. Acesso dia em: 31 ago. 2020.

MONTEIRO, Filipe Pinto; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. A política pública de combate à corrupção no Brasil e sua relação na efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista Direitos Culturais**, v. 13, n. 31, p. 89-105, 2018.

ONU. **2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos**, Istambul, Turquia, 1996.

ONU. **Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - ONU**, Vancouver, Canadá, 1976. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de>

apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver/view. Acesso em: 1 set. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2020.

ONU. **Relatório da ONU a respeito dos Direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?relatorios=brazil&lang=pt.>, Acesso em: 07 mai. 2020.

PAULA, Tania Braga de. **Criminologia: Estudo das Escolas Sociológicas do crime e da prática de infrações penais**, p. 1-47. 2013.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. 1º Capítulo, Conceito, características, objeto, método, finalidade, funções e classificação da criminologia, In: PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de criminologia**. São Paulo: Saraiva Educação SA, p. 1-25. 2016.

PIMENTA, Melissa de Mattos. Pessoas em situação de rua em Porto Alegre: Processos de estigmatização e invisibilidade social. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 82-104, jan./abr. 2019.

REDS, **Registro de Eventos de Defesa Social**. Banco de dados da Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais, com acesso solicitado em 15/07/2020 e autorização concedida dia 18/06/2020 15:21:36, protocolo número 202006025517227-2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito fundamental à moradia na Constituição: **Algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. **Rere**, Salvador-BA, nº 20, 2009/2010, disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf. Acesso em: 13 mai. 2020.

TELES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata? **Revista da Usp**, São Paulo-SP, n.37, p. 34-45, março/maio 1998.

ESPIRITUALIDADE, SAÚDE E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA DE SAÚDE INTEGRATIVA

Spirituality, health and public security: an integrative health perspective

Cícero Nunes Moreira⁸¹, Ricardo Santos Ribeiro⁸², José do Patrocínio Bacelete Neto⁸³

RESUMO

Reflete sobre a espiritualidade como um aspecto essencial da natureza humana e sua relação com a saúde. Para tanto, busca-se conhecer abordagens inovadoras referentes à conexão entre espiritualidade e saúde, bem como sua importância na promoção do bem-estar e da saúde da pessoa. Discute a relevância da assistência religiosa e espiritual como parte das políticas de comando das forças de segurança e, como resultado, propõe uma nova abordagem para o tema, dentro de uma perspectiva de saúde integrativa. Apresenta o profissional de segurança pública como um profissional diferenciado, devido às características peculiares do trabalho, que o expõem diariamente a riscos e traumas. Nesse ambiente de riscos e adoecimentos, a assistência espiritual é apresentada e proposta como parte da assistência à saúde.

Palavras-chave: espiritualidade; saúde; segurança pública; profissionais de segurança pública; sofrimento mental.

⁸¹ Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Mestre em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Capelão Voluntário da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Pastor na Igreja Evangélica Vida com Cristo. Autor dos livros: *Religião e Direitos Humanos na Polícia Militar*. Fonte Editorial, 2018; *Segue-me! Conectando-se ao Evangelho de Lucas*. 3i Editora, 2018; *Senhor, Ensina-nos a Orar*. 3i Editora, 2019 e *A História da Redenção: reflexões sobre a graça de Deus*. E-book. Kindle, 2022.

⁸² Coronel da PMMG. Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Mestre em Teologia pela Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia. Teólogo. Diretor e Professor da Escola Bíblica da Igreja Batista Reviver. Autor do livro: *Do Tempo para a Eternidade: o Apocalipse de João em Curso*. 3i Editora, 2019.

⁸³ Tenente-médico neurologista, responsável pelo ambulatório de doenças cerebrovasculares do Hospital da Polícia Militar de Minas Gerais. Neurologista do Hospital Municipal Odilon Behrens em Belo Horizonte. Pós-graduado em medicina de urgência e emergência pelo Hospital Israelita Albert Einstein. Pós-graduando em medicina do sono pelo Instituto do Sono.

ABSTRACT

Reflects on spirituality as an essential aspect of human nature and its relationship with health. To that end, innovative approaches regarding the connection between spirituality and health are explored, as well as their importance in promoting well-being and individual health. Discusses the relevance of religious and spiritual care as part of the policies implemented by security forces, and consequently proposes a new approach to the subject from an integrative health perspective. Presents the public security professional as a distinct type of professional due to the unique characteristics of their work, which expose them daily to risks and traumas. In this environment of risks and illnesses, spiritual assistance is introduced and proposed as part of healthcare support.

Keywords: spirituality; health; public security; public security professionals, mental distress.

1 INTRODUÇÃO

Ninguém apresentará novidades se afirmar que, nas últimas décadas, a humanidade passou por grandes transformações. Da mesma forma, se alguém disser que estamos a viver uma nova revolução, não exagerará. A interconexão e a interdependência entre as diferentes partes do mundo, o aumento do fluxo e disponibilidade de informações, bens, serviços, bem como a movimentação de pessoas são características marcantes da contemporaneidade. O rápido desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, a inteligência artificial, a automação e a biotecnologia estão a redefinir a forma como vivemos, nos relacionamos e trabalhamos. Os desafios ambientais, as discussões sobre as mudanças climáticas, a escassez de recursos, os novos paradigmas de relacionamento entre as pessoas e as nações e os novos arranjos políticos são algumas das condições que têm empurrado a humanidade na direção de mudanças, às quais nem sempre temos tempo de preparação.

Não obstante todas as complexas e rápidas mudanças, existem necessidades humanas fundamentais que não mudam. Essas necessidades são aspectos essenciais da experiência humana e permanecem relevantes, independentemente do contexto de transformação. Entre essas necessidades, a espiritualidade ocupa um papel significativo, pois é por meio dela que o ser humano busca significado e propósito para sua vida, concretiza sua conexão com os outros, encontra bem-estar emocional e mental e fundamenta os valores éticos que orientam a tomada de decisões e sua

ação no mundo. Nesse sentido, até onde o conhecimento humano se estende, não se tem notícia da existência de grupos sociais ou comunitários nos quais estejam ausentes o conceito de sagrado e a dimensão espiritual.

No Brasil, quando os portugueses aqui chegaram em 1500, plantaram a cruz cristã na nova terra, rezaram a primeira missa e distribuíram cruzeiros aos povos originários, não obstante toda a convulsão religiosa na Europa e o isolamento da nova terra, eles não encontraram povos esvaziados do sagrado. Pedro Álvares Cabral e sua tripulação encontraram uma grande comunidade de crentes. Os povos que aqui viviam acreditavam que a natureza era sagrada e habitada por espíritos. Entre os povos Guarani, Tupã era considerado uma divindade poderosa, Jurupari, Yara, Anhangá e outras entidades faziam parte do sistema de culto dos povos aqui encontrados.

A noção do sagrado está profundamente enraizada na experiência humana e tem sido uma parte da vida cultural e social ao longo da história. Embora seja possível encontrar registros antigos de abordagens filosóficas e práticas individuais de ateísmo, não há registros de culturas inteiras ou comunidades que se identifiquem com ele.

A espiritualidade e as crenças religiosas têm desempenhado um papel significativo na vida humana. Ela fornece um senso de significado, conexão e explicação para o desconhecido em muitas culturas ao redor do mundo. Nessa perspectiva, este artigo tem como objetivo explorar a relação entre espiritualidade, como uma dimensão inata e essencial do ser humano, e saúde, mais especificamente a promoção da saúde dentro de uma perspectiva integrativa ou holística. Essa exploração terá como lastro o que foi proposto na Primeira Conferência Internacional Sobre Promoção de Saúde, ocorrida em Ottawa, no Canadá, em 1986. Com base em estudos sobre a relação espiritualidade e saúde, propomos nova abordagem na prevenção e promoção de saúde oferecida aos profissionais de segurança pública na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

2 SAÚDE E ESPIRITUALIDADE

Para melhor aproveitamento e compreensão do objeto de estudo, é necessário, inicialmente, a apresentação e a discussão de alguns conceitos e abordagens acerca da saúde e da espiritualidade.

2.1 A saúde e sua dimensão espiritual

Foi em Nova York, em 1946, durante sua conferência internacional, que a Organização Mundial de Saúde (OMS) estabeleceu a conhecida definição de saúde. Segundo a OMS, saúde “[...] é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade”. Posteriormente, em 1948, a OMS incluiu a definição em sua constituição, a qual tem sido amplamente adotada internacionalmente.

A definição caracteriza-se por seu aspecto amplo e abrangente, na medida em que saúde não é apenas ausência de doença. A definição realça a compreensão de que a saúde é influenciada por diversos fatores, como os físicos, mentais e sociais, e que o bem-estar abrange diferentes dimensões da vida humana. Portanto, de acordo com a OMS, a saúde não se limita apenas à ausência de doença, mas envolve a capacidade de enfrentar os desafios da vida, adaptar-se às mudanças, manter relacionamentos saudáveis, buscar um equilíbrio emocional e alcançar um estado geral de bem-estar físico, mental e social.

Segundo o professor Mauro Ivan Salgado, em 22 de janeiro de 1998, a OMS definiu que saúde “[...] é um estado dinâmico de completo bem-estar físico, mental, espiritual e social, e não meramente a ausência de doença ou enfermidade.”⁸⁴ Tal mudança, afirma Salgado, obrigou as universidades do mundo inteiro a se mobilizarem para acrescentar a espiritualidade em seus currículos de saúde.

⁸⁴ Cf. Salgado, Mauro Ivan. Saúde e Espiritualidade. UFMG. Boletim 1551 – Ano 32. Disponível em: <https://www.ufmg.br/boletim/bol1551/segunda.shtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

Em consonância com os objetivos amplos propostos pela OMS, a partir do século XX, começaram a surgir críticas à medicina tradicional, principalmente no que diz respeito à medicalização excessiva e ao uso indiscriminado de medicamentos. Algumas críticas comuns ressaltam o enfoque na doença em vez da promoção da saúde. A medicina tradicional muitas vezes está voltada para o tratamento das doenças e sintomas específicos, deixando de lado uma abordagem mais abrangente que promova a saúde. Críticas também são feitas a respeito da ênfase excessiva em intervenções farmacológicas e foco na cura em vez da busca do cuidado integral.

2.2 Medicina Integrativa e a Carta de Ottawa

Diante dessas críticas, surgiram alternativas para integrar ou complementar a medicina tradicional. Algumas delas incluem a medicina integrativa, que busca combinar abordagens da medicina tradicional com terapias complementares e alternativas que incluem a oração, a acupuntura, a ioga, a meditação, a terapia nutricional e outras práticas baseadas em evidências. Também nessa perspectiva, tem ganhado espaço a medicina preventiva, que enfatiza a importância da promoção da saúde e da prevenção de doenças com base em mudanças no estilo de vida, em educação em saúde e em diagnóstico precoce de risco. A medicina integrativa tem buscado uma abordagem centrada no paciente, a qual o coloca no centro do cuidado e valoriza sua participação ativa na tomada de decisões, além de considerar suas necessidades físicas, emocionais, sociais e espirituais.

Nesse contexto de busca e mudanças, emerge a Carta de Ottawa⁸⁵. No período de 17 a 21 de novembro de 1986, foi organizada pela OMS, em parceria com o governo canadense, a Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. A conferência, realizada com o objetivo de estimular a promoção da saúde como uma abordagem abrangente e participativa, foi um marco importante no desenvolvimento de políticas públicas de promoção da saúde.

⁸⁵ Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. Carta de Ottawa. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

Seus participantes ofereceram como proposta a construção de uma nova abordagem para a saúde e enfatizaram a importância da prevenção e da promoção do bem-estar, além do tratamento médico. A conferência ressaltou a necessidade de uma abordagem que envolvesse diversos setores da sociedade, como saúde, educação, trabalho, meio ambiente e outros atores sociais. A promoção da saúde, segundo a Carta de Ottawa, envolve a capacitação de comunidades e indivíduos para tomar decisões sobre a saúde.

A Carta de Ottawa tornou-se um documento fundamental para a promoção da saúde em todo o mundo. Alguns dos seus principais pontos e recomendações incluem: construir políticas públicas saudáveis e participativas, criar ambientes favoráveis à saúde, reforçar a ação comunitária, desenvolver habilidades pessoais e reorientar os serviços de saúde. No Brasil, a Carta de Ottawa influenciou a formulação de políticas públicas de promoção da saúde e serviu de fundamento para se estabelecer diretrizes e princípios orientadores para a implementação de programas e ações para a melhoria da saúde da população brasileira. A partir da Carta de Ottawa, houve um aumento na ênfase dada à prevenção de doenças, à promoção de estilos de vida saudáveis e à participação da comunidade nas decisões relacionadas à saúde.

No país, a Política Pública de Saúde da Família, implementada a partir de 1994, incorpora os princípios da Carta de Ottawa, com foco na atenção primária à saúde, na participação comunitária e na promoção da saúde. Além disso, o Ministério da Saúde do Brasil, por meio de diversas iniciativas, tem buscado promover ações que envolvam a educação em saúde, a criação de ambientes saudáveis e a promoção de políticas públicas voltadas para a equidade e para o bem-estar da população.

Uma vez que estabelece como princípio a participação intersetorial e estimula uma abordagem de prevenção e busca do bem-estar, a Carta reconhece a importância da dimensão espiritual na promoção da saúde. Embora não mencione explicitamente a espiritualidade como um dos seus componentes, ela enfatiza a necessidade de abordagens holísticas e reconhece que a saúde é influenciada por fatores físicos, mentais, sociais e espirituais. Ao definir as condições e os recursos

fundamentais para a saúde, a Carta inclui dimensões que são essenciais à espiritualidade, tais como paz, justiça e equidade.

Ao destacar a importância de se criar ambientes favoráveis à saúde e fortalecer a ação comunitária, a Carta de Ottawa reconhece que as crenças, práticas e valores espirituais podem desempenhar um papel significativo na vida das pessoas e na promoção de escolhas saudáveis. A espiritualidade pode fornecer um sentido de propósito, esperança e conexão com algo maior, o que pode ter impacto positivo na saúde mental e emocional. Ela pode ajudar as pessoas a enfrentarem o estresse, encontrar significado em suas experiências e buscar um equilíbrio em suas vidas.

2.3 Relação entre espiritualidade e saúde física e mental

Segundo Evans (2017), a espiritualidade é uma dimensão essencialmente humana que transcende as fronteiras da religião, crenças ou sistemas filosóficos específicos. É uma busca interior que conecta os seres humanos com algo além de si mesmos, em busca de significado, propósito e conexão com algo maior. A espiritualidade reconhece a profunda sede de transcendência e a necessidade de encontrar respostas para questões existenciais fundamentais. Ela lida com as questões sobre a natureza do ser, a origem do universo, o propósito da vida e o significado da morte.

Essa busca espiritual pode se manifestar de várias formas, incluindo a prática religiosa, a meditação, a contemplação da natureza, a busca pela verdade e a conexão com os outros. A espiritualidade está enraizada na consciência humana, na capacidade de refletir, questionar e explorar a realidade além das percepções sensoriais imediatas.

Embora o senso comum possa associar a espiritualidade com as dimensões religiosas, ela transcende a dimensão da religião e dos dogmas. Pessoas de diversas culturas e religiões, e até mesmo pessoas sem religião, podem cultivar sua espiritualidade, a qual está relacionada com a busca de significado e transcendência.

A espiritualidade é o aspecto da humanidade que se refere à maneira como os indivíduos buscam e expressam significado e propósito e a maneira como experimentam sua conexão com o momento, consigo mesmo, com os outros, com a natureza e com o significativo ou sagrado (Evans, 2017).

Koenig (2012), em certa medida, é coerente com Evans (2017). Ele assevera que a espiritualidade consiste na busca de significado e propósito para a vida, a qual pode ser encontrada na religião, mas pode ultrapassar seus limites e incluir a relação com uma divindade ou a transcendência na relação com os outros, com a natureza, com a arte e até mesmo no pensamento racional. O conceito de espiritualidade, afirma Koenig⁸⁶, está presente em todas as culturas e sociedades.

A espiritualidade é uma parte complexa e multidimensional da experiência humana. Ela tem aspectos cognitivos, experienciais e comportamentais. Os aspectos cognitivos ou filosóficos incluem a busca do significado, do propósito e da verdade na vida, bem como as crenças e os valores de acordo com os quais uma pessoa vive. Os aspectos experienciais e emocionais envolvem sentimentos de esperança, amor, paz interior, conforto e suporte. Eles se refletem na qualidade dos recursos internos de um indivíduo, na capacidade de dar e receber amor espiritual e nos tipos de relações e conexões que existem consigo mesmo, com a comunidade, com o meio ambiente e a natureza e com o transcendental. Os aspectos comportamentais da espiritualidade envolvem o modo como uma pessoa manifesta externamente as crenças espirituais individuais e o estado espiritual interno. Muitas pessoas encontram espiritualidade através da religião ou de um relacionamento pessoal com o divino. Porém, outros podem encontrá-la por meio de uma conexão com a natureza com a música e as artes e por meio de um conjunto de valores e princípios ou por uma busca da verdade científica (Koenig, 2012. p. 13).

Koenig tem pesquisado a relação entre a espiritualidade e vários aspectos da saúde física e mental. Juntamente com outros pesquisadores, tem estudado como as práticas e crenças religiosas e espirituais podem impactar nas condições de saúde dos pacientes e seus resultados.

⁸⁶ Harold George Koenig (1951) é diretor do Centro para Teologia, Espiritualidade e Saúde e professor de Psiquiatria e Ciências Comportamentais na *Duke University*, nos Estados Unidos.

Para Koenig (2012), a religiosidade e a espiritualidade estão frequentemente associadas a melhores resultados de saúde, tanto física quanto mental. Nesse sentido, elas têm contribuído para aumentar a capacidade de lidar com o estresse e com a doença, além de diminuir a exposição a comportamentos prejudiciais à saúde como o uso de álcool e drogas.

Para a realização de seus trabalhos, Koenig considera a espiritualidade em relação à religião e ao sobrenatural, pois, em seu uso histórico, o termo tem suas raízes na religião, mormente na religião cristã (Koenig, 2012, p. 16-17). Ao relatar a importância dos fatores espirituais, Koenig ressaltou certa dificuldade dos médicos com o tema.

A maioria dos médicos (mais de 90%) reconhece que fatores espirituais são um componente importante de saúde e uma grande parte (70% a 82%) diz que isso pode influenciar a saúde do paciente. Além disso, 85% dos médicos dizem que deveriam estar cientes das crenças religiosas/espirituais dos pacientes e 89% indicam que têm direito a perguntar sobre tais crenças. Porém, apesar dessas atitudes positivas, os médicos mostram-se relutantes em discutir com os pacientes sobre questões espirituais ou em obter um histórico espiritual (Koenig, 2012, p. 26).

Em suas pesquisas, Koenig observou e comprovou aquilo que muitas pessoas, em suas experiências pessoais, sabem: frequentemente dependemos de nossas crenças e práticas religiosas para lidar com circunstâncias estressantes da vida, com a perda de entes queridos, com a perda da saúde e a perda da independência. Para o autor, as crenças e práticas religiosas facilitam a adaptação à nova condição. Além disso, em razão de sua espiritualidade, as pessoas tendem a tomar melhores decisões e a reduzir a probabilidade de envolvimento com fatores estressantes, tais como: prisões, uso de álcool e drogas, tabagismo, promiscuidade sexual e divórcios, além de outros.

Para Johnson (2002), além de uma redução do envolvimento com fatores estressantes, um maior envolvimento em práticas espirituais aumenta a longevidade, independentemente do sexo, raça, educação ou histórico de saúde. Regnerus (2003) acrescenta que pessoas ativas religiosamente, como as que frequentam uma igreja semanalmente, possuem um efeito protetor contra o risco de morte e vivem sete anos a mais em comparação às não ativas. Essa diferença é expressiva e pode

ser comparada à redução na longevidade de pessoas que fumam um maço de cigarro por dia. Quanto à expectativa de vida entre adultos jovens com 20 anos que possuem envolvimento religioso, em comparação com os que não possuem, as diferenças são comparáveis à expectativa de vida entre homens e mulheres e entre brancos e negros.

Em sua pesquisa, Johnson observou que o envolvimento religioso, como frequência religiosa, frequência de oração e grau de importância religiosa, está associado a menos suicídio, comportamento suicida ou ideação suicida. Outra análise de mais de 100 estudos mostrou que as pessoas que estão envolvidas em atividades religiosas e que valorizam muito sua fé têm um risco reduzido de sofrer de depressão.

Koenig observou em suas pesquisas uma relação inversa, consistente e replicável entre o envolvimento religioso e a depressão (Koenig, 2012, p. 69). Segundo seus estudos, pacientes em condições médicas graves e incapacitantes, pelas quais pouco se pode fazer, enfrentam com maior possibilidade de êxito os problemas: “A religião é um potente comportamento de enfrentamento cujos efeitos são demonstrados com mais facilidade em populações que sofrem algum tipo de estressor” (Koenig, 2012, p. 72).

Nos casos de suicídio, pensamentos suicidas e comportamento suicida (indicadores de saúde mental deficiente e sinal de incapacidade para lidar com circunstâncias difíceis, perda de significado e propósito, desânimo e perda de esperança), o envolvimento religioso ajuda as pessoas no enfrentamento e na superação.

Como o envolvimento religioso ajuda as pessoas no enfrentamento, oferece significado e propósito à vida e dá esperança, e como a maioria das religiões vai contra o suicídio, poderíamos esperar que houvesse uma correlação inversa entre religiosidade e suicídio. De fato, a maior parte das pesquisas publicadas indica exatamente isso. Antes do ano 2000, havia 68 estudos sobre índices ou atitudes de suicídio e nível de envolvimento religioso. Desses estudos, 57 verificaram um número menor de suicídios ou de atitudes mais negativas em relação aos suicídios entre os mais religiosos, nove não mostraram relação alguma e dois relataram resultados mistos (Koenig, 2012, p. 74).

Segundo Koenig (2012), estudos posteriores examinaram a correlação inversa entre religião e suicídio e relataram, em primeiro lugar, que as redes religiosas oferecem suporte que reduz a aflição emocional que pode precipitar o suicídio e, em segundo lugar, que os ensinamentos religiosos proíbem o suicídio e, por essa razão, reduzem sua incidência⁸⁷.

Além da saúde mental, a prática da espiritualidade também possui impacto na saúde física. Levin (1987) realizou a revisão de 250 estudos e constatou redução no risco de diferentes tipos de câncer e morte prematura entre pessoas com mais envolvimento religioso. Jhonson (2002) identificou que a prática religiosa dos pais também afeta a saúde pessoal do indivíduo. Foi observado que adolescentes cujas mães frequentavam serviços religiosos pelo menos uma vez por semana eram mais saudáveis.

2.4 Enfrentamento Religioso

Durante o desenvolvimento de suas pesquisas, o professor Harold Koenig observou, como já foi dito, que as atividades religiosas melhoram o enfrentamento das situações estressantes, promovem uma redução da ansiedade e uma maior sensação de paz. Koenig denominou essa condição de *Religious Coping* ou, conforme tem sido traduzido para a língua portuguesa, Enfrentamento Religioso.

O enfrentamento religioso é o uso de crenças ou práticas religiosas para reduzir o sofrimento emocional causado pela perda ou mudança. Os pacientes podem pedir a Deus para curar seus problemas de saúde ou dar-lhes força para lidar com eles. Eles podem 'entregar' seus problemas a Deus confiando em Deus para lidar com eles para que não tenham que ruminar ou se preocupar com esses problemas. Eles podem acreditar que Deus tem um propósito em permitir que eles experimentem a dor ou o sofrimento, o que dá significado ao seu sofrimento e o torna mais suportável. Uma série de crenças e comportamentos religiosos como esses podem ser mobilizados para reduzir a ansiedade, aumentar a esperança ou transmitir uma sensação de controle (Koenig, 2013, p. 30).

⁸⁷ Estudos realizados em 2005 por Van Tubergen e colaboradores.

Dessa maneira, observou o professor Koenig, orar, meditar, ler as Escrituras religiosas, participar de cultos, fazer peregrinações, realizar atos religiosos ou contar com a assistência espiritual e religiosa auxiliam a pessoa a passar pelas situações estressantes, regular suas emoções durante os momentos de doenças, mudanças, perdas ou por situações que estão fora de seu controle pessoal.

Após seus estudos, Koenig e seus colaboradores apresentam algumas conclusões, dentre as quais, podemos destacar:

- a) As pessoas frequentemente dependem de suas crenças e práticas religiosas para lidar com perdas e circunstâncias estressantes;
- b) A religião é uma importante fonte de apoio social, especialmente para os idosos e pessoas com problemas de saúde;
- c) As atividades religiosas podem levar a uma redução da ansiedade e maior sensação de paz, pois melhora o enfrentamento;
- d) O envolvimento religioso pode ajudar uma pessoa a lidar com os estresses psicológicos e sociais;
- e) A fé de uma pessoa pode influenciar sua saúde e a forma como enfrenta as doenças e toma decisões a respeito de seu tratamento.

Segundo Koenig (2013), muitos pacientes que são religiosos gostariam que sua fé fosse considerada em seus cuidados de saúde. Além disso, os trabalhos mostram que muitos deles gostariam de ter suas necessidades religiosas reconhecidas e atendidas durante seu tratamento de saúde. O autor apresenta como justificativa para atender as necessidades espirituais do paciente o fato de muitos deles, durante seu período de internação, permanecerem afastados de suas comunidades religiosas e impedidos de receberem visitas de familiares e de representantes da sua comunidade de fé.

Para além do conforto, propósito e apoio em suas práticas espirituais, o que pode ter impacto no bem-estar físico e emocional, os estudos têm mostrado que a espiritualidade pode ter efeitos positivos no sistema imunológico, na redução do estresse, na melhoria do estado de ânimo e na promoção de comportamentos saudáveis. Além disso, a espiritualidade pode desempenhar um papel

importante no enfrentamento de doenças, fornecendo um senso de esperança, resiliência e apoio social.

2.5 Inteligência Espiritual

De que maneira alguém pode compreender, acessar e aplicar sua espiritualidade? Para responder essa pergunta, Danah Zohar e Ian Marshall têm se dedicado ao estudo da Inteligência Espiritual, a qual, segundo se sabe, foi apresentada brevemente como uma possibilidade de área de estudo em 1999, pelo psicólogo e filósofo britânico Dr. Peter Hill em um artigo denominado *“Development and Validation of an SSI-24: A Short Scale to Measure the Socially Desirable Responding”*⁸⁸.

Em sua obra “QS: Inteligência Espiritual”, Zohar e Marshall (2017) apresentam um breve resumo acerca dos tipos de inteligência. Segundo os autores, praticamente durante todo o século XX, psicólogos e outros profissionais discutiram o conceito de Quociente de Inteligência (QI) e suas aplicações, desenvolveram testes para fazer sua medição e estabeleceram um princípio segundo o qual, quando mais alto o QI, maior é a inteligência do indivíduo. No final do século XX, em meados da década de 1990, surgiu uma nova abordagem que foi denominada de Inteligência Emocional (QE). Diferentemente do QI que avalia a inteligência racional, com a qual se solucionam problemas lógicos, o QE fornece a percepção de sentimentos das pessoas. Segundo Daniel Goleman, citado por Zohar e Marshall (2017), o QE constitui um requisito fundamental para o emprego efetivo da inteligência racional.

No final do século XX, quase na virada para o século XXI, iniciou-se a discussão a respeito da existência de uma terceira inteligência, um terceiro Quociente, o Quociente Espiritual (QS). Danah

⁸⁸ OpenAI. (2021). GPT-3.5- based Language Model. Onde surgiu o conceito de Inteligência Espiritual. Disponível em . Acesso em: 19 jun. 2023.

Zohar⁸⁹, juntamente com o Dr. Ian Marshall (psiquiatra e neurocientista), começou a explorar, estudar e a conectar as questões referentes à ciência e à espiritualidade.

Zohar e Marshall propõem um terceiro tipo de inteligência que complementa os dois anteriores (QI e QE). Na verdade, para os autores, o QS é resultado da soma do QI e do QE, sendo, desse modo, a inteligência final.

[O QS é] A inteligência com que abordamos e solucionamos problemas de sentido e valor; a inteligência com a qual podemos inserir nossos atos e nossa vida em um contexto mais amplo, mais rico, mais gerador de significado; a inteligência com a qual podemos avaliar que um curso de ação ou caminho na vida faz mais sentido do que o outro. O Quociente Espiritual (QS) é o embasamento necessário para o funcionamento eficaz do QI e do QE. É a nossa inteligência final (Zohar; Marshall, 2014).

Zohar e Marshall afirmam que a Inteligência Espiritual é uma forma de inteligência que se baseia em três componentes principais: a habilidade de fazer perguntas sobre o significado e propósito da vida, a capacidade de transcender o ego e desenvolver um senso de identidade maior, e a capacidade de utilizar os valores espirituais para orientar as ações e decisões. O QS não está, necessariamente, vinculado a uma religião específica, mas a uma compreensão mais ampla e profunda da vida, sendo essencial para enfrentar os desafios do mundo atual.

Os autores partem do princípio de que os seres humanos são criaturas espirituais porque fazem perguntas fundamentais: Quem sou eu? Por que nasci? Qual o significado da minha vida? Por que devo continuar a lutar quando estou cansado, deprimido ou me sentindo derrotado? O que torna a vida digna de ser vivida? Para eles, somos determinados por um anseio de encontrar sentido e valor em tudo o que fazemos e experimentamos:

Sentimos o anseio de ver nossa vida em um contexto mais amplo, que lhe confira sentido, seja a família, a comunidade, o clube de futebol, o trabalho, as convicções religiosas ou o universo em si. Ansiamos por algo pelo qual possamos aspirar, por

⁸⁹ Danah Zohar é autora de livros e artigos e palestrante sobre o tema. Estudou Filosofia, Religião e Psicologia na Universidade de Havard. Posteriormente, estudou Física e Filosofia na Universidade de Oxford.

algo que nos leve além de nós mesmos e do momento presente, por alguma coisa que nos dê, e dê a nossos atos, um senso de valor (Zohar; Marshall, 2014).

Diferentemente da religião convencional, a qual se caracteriza por um conjunto de regras e crenças a serem observadas, o QS, argumentam os autores, é uma capacidade interna, portanto inata à psique humana, relacionada às funções cerebrais.

A inteligência espiritual é a inteligência da alma. É a inteligência com a qual nos curamos e com a qual nos tornamos seres verdadeiramente íntegros. Um grande número de pessoas leva hoje em dia uma vida de dolorosa fragmentação (Zohar; Marshall, 2017).

Essa inteligência, quando descoberta e desenvolvida, proporciona ao ser humano o sentido de inteireza e completude. Nessa perspectiva, ele fica liberto da fragmentação que muitas das vezes conduz à alienação. Quanto mais o ser humano é fragmentado, mais fica alienado, quanto mais alienado, maior é a perda do sentido da vida. E quando se perde o sentido da vida abrem-se possibilidades para desfechos dramáticos.

Embora o trabalho de Danah Zohar sobre inteligência espiritual e o trabalho de Harold Koenig sobre saúde e espiritualidade sejam diferentes em seus enfoques, ambos compartilham certas conexões e complementam-se em certos aspectos. Danah Zohar se concentra no desenvolvimento da Inteligência Espiritual como uma dimensão da inteligência humana, explorando sua importância na busca de significado, propósito e valores espirituais. Seu trabalho aborda as implicações da Inteligência Espiritual para questões como liderança, tomada de decisão e bem-estar pessoal. Harold Koenig estuda os vínculos entre a espiritualidade e a saúde, e examina como a prática religiosa e as crenças espirituais podem influenciar positivamente o bem-estar físico e mental das pessoas.

Apesar de os autores abordarem a temática de perspectivas diferentes, há importantes convergências em seus estudos. Assim, a Inteligência Espiritual, a saúde e a espiritualidade são importantes na vida humana. A dimensão espiritual desempenha papel significativo na busca de uma

vida com propósito, na promoção do bem-estar emocional e físico. Ademais, contribui para o enfrentamento de desafios e adversidades que surjam.

2.6 Outras Abordagens Sobre a Espiritualidade

A relação entre espiritualidade e saúde tem sido explorada em muitas abordagens e gerado debates e opiniões divergentes na comunidade científica. Evidentemente, não há unanimidade nessa área e muitas críticas aparecem. Porém, contemporaneamente, é notório o interesse que alguns cientistas têm apresentado a respeito dessa relação. À guisa de exemplo, citamos as discussões e publicações acerca da Biologia da Crença e do Cérebro Espiritual.

2.6.1 A Biologia da Crença

Há alguns anos, Bruce H. Lipton, em seu livro *The Biology of Belief*, apresentou a ideia segundo a qual nossas crenças e percepções podem influenciar a expressão dos nossos genes e, por sua vez, afetar nossa saúde e bem-estar. Em sua proposta, o autor desafia a visão tradicional de que nosso destino biológico é determinado por nossos genes.

Aprender como aproveitar sua mente para promover o crescimento é o segredo da vida, e é por isso que chamei este livro de A Biologia da Crença. Claro que o segredo da vida não é segredo nenhum. Professores como Buda e Jesus têm nos contado a mesma história por milênios. Agora a ciência está apontando na mesma direção. Não são nossos genes, mas nossas crenças que controlam nossas vidas... Oh, vocês de pouca fé! (Lipton, 2015, p. 137).

De acordo com a “Biologia da Crença”, nossas crenças, pensamentos e emoções podem enviar sinais químicos e energéticos para as células do nosso corpo, afetando sua atividade e função. Esses sinais podem ativar ou desativar genes específicos, alterando assim a maneira como as células respondem ao ambiente. Dessa forma, crenças negativas podem conduzir a respostas bioquímicas

prejudiciais ao corpo e crenças positivas e uma mentalidade saudável podem produzir respostas bioquímicas benéficas e, dessa forma, apoiar a saúde e a cura.

Quando mudamos a forma como percebemos o mundo, ou seja, quando "mudamos nossas crenças", mudamos a composição neuroquímica do sangue, que então inicia uma mudança complementar nas células do corpo. A função da mente é criar coerência entre nossas crenças e a realidade que vivenciamos (Lipton, 2015, p. 138).

2.6.2 O Cérebro Espiritual

O neurocientista Mario Beauregard, juntamente com a jornalista Denyse O'Leary são coautores da obra *"The Spiritual Brain: A Neuroscientist's Case for the Existence of the Soul"*. Em seu trabalho, os autores apresentam suas contribuições para o entendimento da relação entre o cérebro e a espiritualidade, sobre os efeitos da espiritualidade e das práticas religiosas no cérebro. Eles afirmaram:

O impulso transcendental de se conectar com Deus e o mundo espiritual representa uma das forças mais básicas e poderosas do *Homo sapiens sapiens*. Por essa razão, as RSMEs⁹⁰ apontam para uma dimensão fundamental da existência humana. Essas experiências estão no cerne das grandes religiões do mundo. Não surpreendentemente, RSMEs são comumente relatados em todas as culturas (Beauregard; O'Leary, 2023, p. 305).

Beauregard defende a perspectiva de que o cérebro humano é mais do que um complexo mecanismo biológico, pois as experiências espirituais e místicas têm uma base real no cérebro. Seus trabalhos têm afirmado que a consciência pode existir independentemente do cérebro. Beauregard descobriu que as experiências e práticas espirituais podem ter efeitos mensuráveis no cérebro, o que sugere, para o autor, que elas têm um comportamento biológico real.

⁹⁰ Religious, Spiritual, and/or Mystical Experiences

Ao argumentar contra uma perspectiva estritamente materialista, isto é, que tudo o que existe pode ser reduzido a energia e matéria, Beauregard e O’Leary defendem a ideia de que a mente não pode ser estritamente reduzida a processos materiais ou físicos do cérebro. As pesquisas mostram que a mente pode ser independente do cérebro em certas condições e que, em situações de morte clínica, foi observado que a mente permanece consciente, capaz de perceber e ter memórias. Segundo o autor, essas são evidências que demonstram que aquilo que chamamos de “mente”, as funções mentais, incluindo consciência, podem ser independentes das atividades cerebrais⁹¹.

3 ESPIRITUALIDADE NAS FORÇAS DE SEGURANÇA

De um modo geral, o serviço de capelania é a atividade de assistência religiosa e espiritual desenvolvida fora dos templos em escolas, hospitais, presídios, quartéis e outras localidades e contextos. Segundo Faria Alves (2017), a capelania é devotada ao sagrado, orientada pela compaixão, focada na necessidade do assistido, dirigida a um público específico, praticada na busca do desenvolvimento por meio da espiritualidade e fundamentada na liberdade religiosa e na cooperação.

No Brasil, tem-se relatado diversas atividades, projetos e ações recentes de capelania institucional e voluntária nas forças de segurança, tais como a atuação de capelães na Força de Paz enviada pelo Exército Brasileiro ao Haiti, o Programa de Educação Moral de Efetivo da PMDF, o Programa de Capelania Hospitalar no Hospital Naval Marcílio Dias – RJ, o programa Polícia e Igreja – Capelania Voluntária desenvolvido pelos Policiais Militares Evangélicos do Estado de São Paulo – PMs de Cristo e o Programa de Capelania Prisional no Presídio Romão Gomes – SP.

⁹¹ TV NUPES. O problema mente-cérebro segundo Mario Beauregard, PhD. Disponível em: . Acesso em: 15 jun. 2023.

3.1 Capelania nas Forças de Segurança

Nas forças de segurança, a espiritualidade tem sido reconhecida como fonte importante para provisão do bem-estar geral. A presença de capelães e conselheiros espirituais é comum em diversas forças militares no Brasil e no mundo. Estima-se que, até o ano de 2021, no Exército dos Estados Unidos, havia mais de 1.400 capelães em atividade a servir como parte do serviço ativo, reserva e Guarda Nacional. Esses capelães, de diversas tradições religiosas (Catolicismo, Protestantismo, Judaísmo e Islamismo), operam no provimento de apoio espiritual e aconselhamento aos soldados e familiares. Na Marinha, com os mesmos objetivos, estima-se a existência de cerca de 800 capelães em atividade para apoio espiritual aos marinheiros, fuzileiros navais e seus familiares, em ambientes marítimos e terrestres. A Força Aérea, por sua vez, contava na mesma época com cerca de 550 capelães em atividade. Nos Departamentos de Polícia, os capelães em atividade nos Estados Unidos desempenham vários papéis importantes no apoio da polícia e da comunidade.

No Brasil, na Polícia Militar do Estado de São Paulo, a capelania voluntária existe há aproximadamente 30 anos, dando suporte aos militares e seus familiares (Pereira, Kamienski Júnior, Lara, 2023, p. 8). Muitas das vezes, essa assistência é feita no próprio local de ocorrências quando a situação apresenta elementos que levam ao estresse. Na Polícia Militar do Paraná, o serviço de capelania é regulado pela Portaria do Comando-Geral nº 1224 e está vinculada à Subseção e Assistência Religiosa da Diretoria de Pessoal (Pereira, Kamienski Júnior, Lara, 2023, p.10).

Os capelães oferecem suporte emocional e espiritual aos policiais, seus familiares e funcionários, tais como escuta, aconselhamento, orientações em situações de estresse, trauma ou dificuldades pessoais. Eles podem também atuar em situações de crise em apoio aos policiais em acidentes graves, violência doméstica, incidentes traumáticos, apoio às vítimas de crimes e notificações de mortes. Além disso, podem atuar em cerimônias e serviços religiosos, funerais, casamentos, batizados e outros serviços religiosos, cooperar no treinamento dos policiais e aconselhamento em questões éticas, morais e espirituais e, em alguns casos, podem atuar como mediadores de conflitos.

Não há discordância no entendimento de que os profissionais de segurança, policiais, bombeiros e militares das Forças Armadas, possam experimentar situações de sofrimento mental. Por estarem frequentemente expostos às situações de riscos, estresse e traumas, eles podem vivenciar graus diferentes de sofrimento mental. Eventos traumáticos, ansiedade, depressão, exaustão, problemas de sono e abusos de álcool e drogas podem afetar, em graus variados, a saúde do profissional de segurança e demandar apoio e atendimento.

Por ser uma característica comum da ocupação, é importante que os profissionais de segurança tenham acesso facilitado aos recursos de prevenção e apoio em caso de necessidade. Além disso, é importante que sejam desenvolvidos programas de treinamento de resiliência e disponibilizados serviços de aconselhamento e terapia. Dentro do espectro de saúde integrativa, a espiritualidade pode desempenhar um importante papel na promoção da saúde e do bem-estar.

Como temos argumentado, a espiritualidade tem sido reconhecida como importante auxílio, tanto para a prevenção como para a promoção da saúde, especialmente para o tratamento de pessoas que estejam experimentando o sofrimento mental. A espiritualidade ajuda as pessoas a entender e a lidar com adversidades, estresse ou sofrimento, contribuem para dar sentido e propósito (o que pode ser especialmente importante em situações de perdas e mudanças), fornecem uma rede de apoio social que pode ser valiosa nesses momentos e oferecem práticas espirituais, tais como oração, leitura das Escrituras, meditação, aconselhamento e adoração comunitária, que podem ter efeitos benéficos.

3.2 Necessidade de assistência espiritual nas forças de segurança

Em razão de sua ocupação, os profissionais de segurança se expõem a riscos significativos da própria segurança e vivenciam situações traumáticas rotineiramente, experiências que podem ter um impacto profundo em sua saúde mental e emocional.

Em uma perspectiva de saúde tradicional, a assistência espiritual não tem sido reconhecida como cooperadora para a prevenção e promoção da saúde. Entretanto, em uma abordagem de saúde integrativa, a qual busca tratar a pessoa como um todo, ou seja, considera os aspectos físicos, mentais, emocionais e espirituais do assistido, a assistência espiritual pode contribuir significativamente, como os estudos têm demonstrado.

Na abordagem integrativa, a assistência espiritual pode atuar em cooperação com outras áreas de diversas maneiras fornecendo apoio emocional, fortalecendo a resiliência, dando senso de propósito, senso de esperança, conforto e força interior no enfrentamento de traumas, doenças, perdas e dificuldades. A assistência espiritual pode ajudar as pessoas a encontrar significado e propósito em sua jornada de saúde ao fornecer fundamento espiritual para compreensão do significado da vida, do sofrimento e do processo da cura.

Além disso, a espiritualidade pode colaborar nos processos de autocuidado e bem-estar, como oração, meditação, aconselhamento, dentre outros. A assistência espiritual pode auxiliar a pessoa a adotar um estilo de vida mais saudável e, assim, promover sua saúde mental, emocional e física. Ao fornecer suporte na tomada de decisão nas questões relacionadas ao tratamento de saúde, a assistência espiritual pode auxiliar a pessoa no enfrentamento. Pode, ainda, ajudar a explorar e entender questões éticas e morais envolvidas nas opções de tratamento, a considerar o impacto emocional e espiritual das decisões e a encontrar o equilíbrio e descanso durante o processo.

Capelães e conselheiros espirituais podem oferecer uma escuta diferenciada e um apoio compassivo no enfrentamento das situações difíceis e desafiadoras. Podem, ainda, fortalecer a resiliência do assistido e ser uma fonte de força e esperança. Ao lidar com situações de estresse, sofrimento e trauma, muitos profissionais de segurança podem encontrar na assistência espiritual auxílio no processo de enfrentamento e cura. A assistência espiritual oferece espaço para o processamento do trauma, rituais de cura e práticas espirituais que ajudam a restaurar a integridade emocional. Além disso, a assistência espiritual pode se estender aos familiares dos profissionais de segurança oferecendo apoio nos momentos de dificuldades.

3.3 Sofrimento mental nas forças de segurança

Como aqui temos insistido, os profissionais das forças de segurança são frequentemente expostos a situações de alto estresse e trauma, os quais podem impactar, significativamente, sua saúde mental. Esses profissionais enfrentam uma variedade de desafios, incluindo a exposição aos riscos de ferimento e de morte, à violência, às mortes violentas de terceiros e aos riscos de tomarem decisões difíceis e sob pressão, desafios esses que não passam de largo.

Em Minas Gerais, a clínica especializada no atendimento de profissionais em sofrimento mental, conforme palestra proferida pelo Diretor de Saúde⁹², ultrapassa centenas de atendimentos por mês. Nesse contexto de riscos e respostas, a assistência espiritual, dentro de uma proposta de saúde integrativa, certamente configura-se numa importante ação de prevenção e promoção da saúde.

Não constitui inovação pensar e propor a assistência espiritual para profissionais de segurança. A espiritualidade é reconhecida por várias forças de segurança ao redor do mundo como um componente importante do bem-estar geral de suas tropas. A presença de capelães ou conselheiros espirituais é comum em muitos ramos militares, refletindo o reconhecimento de que a espiritualidade pode ser uma fonte de conforto, orientação e resiliência para os membros do serviço.

Dentre muitas formas pelas quais a espiritualidade pode contribuir para a prevenção e promoção da saúde mental, citamos quatro delas. Em primeiro lugar, a espiritualidade oferece um senso de propósito e significado. Isso significa ter uma conexão com algo maior do que nós mesmos e encontrar um propósito pessoal que pode trazer uma sensação de realização e bem-estar. Em segundo lugar, ela oferece suporte social e conexões por meio da participação em comunidades de fé ou grupos espirituais. Nesse caso, o assistido pode desenvolver um senso de pertencimento e estabelecer relações relevantes. Em terceiro lugar, a espiritualidade promove esperança, resiliência e fé em momentos difíceis. Por exemplo, a prática de oração, meditação, leituras de cunho espiritual e religioso, além de outras práticas, podem fornecer conforto e apoio emocional. Em quarto lugar, a

⁹² Palestra proferida pelo Coronel Diretor de Saúde durante formação de capelães voluntários, em maio de 2023.

espiritualidade estimula práticas de autocuidado. Muitas tradições religiosas e espirituais enfatizam e estimulam tais práticas que contribuem para a redução do estresse e promoção do bem-estar emocional.

Em relação ao sofrimento mental, o suicídio tem sido uma questão preocupante nas forças militares. De maneira geral, e como forma de prevenção ao chamado “contágio suicida” ou “efeito imitação”, as instituições são cautelosas na divulgação dos casos de autoextermínio. Sabe-se, porém, que se trata de um problema sério de saúde nas forças de segurança em todo o mundo.

Em diversos estudos, têm sido demonstrados que problemas de saúde mental, tais como depressão, transtorno de ansiedade, transtorno bipolar e abuso de substâncias constituem fatores de riscos que aumentam a probabilidade da ocorrência de suicídio. Além desse fator de risco, citam-se outros como: (a) históricos de tentativas anteriores; (b) isolamento social com prevalência de inexistência de conexões significativas com outras pessoas; (c) acesso a meios letais, tais como armas de fogo, medicação e a determinados locais; (d) envolvimento em eventos traumáticos, perdas significativas, problemas financeiros e relacionamentos conflituosos.

Esses fatores podem ser encontrados no dia a dia dos integrantes das forças de segurança, principalmente o acesso aos meios e instrumentos letais e o envolvimento com situações e eventos estressantes. A experiência mostra que a assistência espiritual por meio das atividades de capelania e o aconselhamento podem contribuir para a prevenção do sofrimento mental, principalmente em relação ao suicídio, o qual envolve a compreensão e a abordagem de uma variedade de fatores de risco e proteção. Qualquer planejamento de prevenção deve levar em conta tais fatores. Uma breve avaliação dos fatores de risco nos ajuda a perceber que os profissionais de segurança estão, rotineiramente, expostos.

4 A ASSISTÊNCIA ESPIRITUAL NA PMMG: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

A seguir apresentamos uma síntese histórica da assistência espiritual e religiosa na PMMG para, em seguida, demonstrar que ela oferece várias possibilidades para contribuir com a saúde no âmbito da Instituição. No entanto, destacamos duas delas que são mais relevantes. Primeiramente, em relação ao suicídio e depois em relação ao aconselhamento. Por fim, apresentamos alguns desafios a serem enfrentados.

4.1 Síntese histórica da assistência espiritual na PMMG

Em Minas Gerais, pouca importância tem sido dada à assistência espiritual como forma de prevenção e promoção da saúde nas instituições de segurança pública. A história da assistência espiritual e religiosa, conforme demonstrou Moreira (2013) tem altos e baixos, avanços e recuos. Historicamente, em momentos de grandes mudanças, riscos, perdas e necessidades, os militares do Estado de Minas Gerais não contaram com uma política de comando que oferecesse ações de prevenção e promoção da saúde. Foi assim na mudança da capital, na Revolução de 1932 e na virada do século XX, por exemplo. Nesses momentos, a assistência espiritual foi oferecida por meio do trabalho de voluntários.

Nos últimos anos, em razão da adoção de uma visão tradicional de saúde, de certa maneira tem prevalecido a ideia de que a espiritualidade é uma questão privada. Não obstante o afastamento institucional e sua opção pela secularização, a espiritualidade sempre esteve presente, porém de modo precário, e desenvolvida, na maioria das vezes, por iniciativa de voluntários e com pouco apoio institucional.

Em razão do acompanhamento do trabalho de voluntários, da experiência e de observações relatadas por Moreira (2013) e outros pesquisadores, e das discussões e estudos que têm sido realizados nas últimas décadas a respeito da relação espiritualidade e saúde, é que se tem discutido aqui a necessidade de olhar a saúde de forma holística. Isso implica na priorização da prevenção e da promoção da saúde integral, dentro de uma perspectiva que não esteja focada, unicamente, na

doença e na medicalização, mas que admita outras formas de abordagens e terapias na busca da cura e do bem-estar do paciente. Nesse sentido, é possível pensar na assistência espiritual e religiosa como importante colaboradora, seja na mudança do estilo de vida, seja fornecendo apoio social ou na prática de abordagens próprias da espiritualidade, como oração, meditação, aconselhamento e leitura de textos sagrados.

Qualquer pessoa que decidir se dedicar um pouco ao estudo da espiritualidade na Polícia Militar de Minas Gerais encontrará, sem muito esforço, em primeiro lugar, uma forte manifestação da espiritualidade em seu cotidiano. Inicialmente, em uma ligação muito estreita com a tradição católica e, mais recentemente, com outras crenças e formas de espiritualidade, como a tradição evangélica e o espiritismo. Em segundo lugar, não obstante a forte presença de crenças, valores e práticas religiosas na Instituição, essa pessoa encontrará um afastamento da religião em prol de uma secularização institucional. Essa foi, precisamente, a conclusão que Moreira (2013) chegou ao estudar a transição institucional, de um modelo ancorado em uma cosmovisão religiosa, para uma cosmovisão humanista.

Na Polícia Militar de Minas Gerais, desde a sua criação, no século XVIII, até a década de 1980, predominou uma cosmovisão religiosa hegemônica católica. Nem mesmo a Proclamação da República, ou a reinvenção de sua identidade no final da década de 1960, quando recebeu, por decreto, a missão de executar, com exclusividade, o policiamento ostensivo, foram capazes de impactar sua posição religiosa. A situação começou a mudar a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, aliada com a presença dos evangélicos no interior dos quartéis e dos diversos conflitos resultantes desse encontro, e a integração das normas de Direitos Humanos e Humanitário, como proposta de uma nova cosmovisão para a Polícia Militar (Moreira, 2013, p. 136).

Surpreendentemente, no decorrer de sua história, a Polícia Militar de Minas Gerais, mesmo quando não o fez institucionalmente, como política de promoção de saúde, testemunhou e não pôde impedir a manifestação da religiosidade do soldado mineiro que é, sobretudo, um homem religioso:

Sua religiosidade se manifestava nas rezas, nas devoções, nas irmandades, na construção de capelas e na vida comunitária tanto no interior quanto fora da caserna e, por isso, a vida, seja em Portugal, seja na colônia brasileira, é dividida,

segundo ensina Durkheim (2008), em dois domínios, o sagrado e o profano (Moreira, 2013, p. 29).

Incapaz de lidar com as mudanças em seu campo religioso, exigência da laicidade e o requerido fim da hegemonia católica e a emergência de novas formas de espiritualidade, em vez de assumir uma posição laica e promover a transição de uma espiritualidade católica para admitir outras formas de crenças, seus gestores fizeram a escolha de encerrar as atividades de assistência espiritual e religiosa na Instituição, conforme mostrou Moreira (2013), criando, dessa forma, uma importante lacuna na promoção da saúde dos militares.

4.2 Assistência espiritual: possibilidades e desafios

A assistência religiosa e espiritual, especificamente, no âmbito da PMMG, como visto nas abordagens e experiências relatadas anteriormente, pode contribuir para prevenção e promoção da saúde dos seus integrantes numa perspectiva mais integrativa e menos segmentada. As possibilidades são diversas, porém duas delas podem ser ressaltadas: a) Assistência espiritual e suicídio; e b) Aconselhamento e suporte interno.

4.2.1 Assistência espiritual e suicídio

A primeira possibilidade da assistência espiritual refere-se à contribuição junto aos outros segmentos que atuam na saúde para lidar com a questão do suicídio em suas diversas clivagens.

As forças de segurança – policiais, bombeiros e militares – no mundo inteiro apresentam uma taxa diferenciada de suicídio. Esses profissionais, em razão das características do seu trabalho, muitas vezes enfrentam situações estressantes e desafiadoras, as quais podem ter um impacto significativo em sua saúde mental, contribuindo para uma taxa diferente de suicídio em comparação com a

população em geral. Também em razão de suas funções profissionais, eles estão sujeitos a alguns **fatores de risco** que podem influenciar na prática do suicídio. A seguir citamos alguns deles:

a) Exposição a traumas

As forças de segurança frequentemente estão expostas a eventos traumáticos, violência, acidentes graves e desastres. Essas experiências podem ter efeitos psicológicos duradouros, como transtorno de estresse pós-traumático (TEPT) e aumentar o risco de suicídio.

b) Pressão e estresse ocupacional

O trabalho nas forças de segurança pode envolver altos níveis de estresse ocupacional, incluindo carga de trabalho intensa, demandas emocionais, riscos à segurança pessoal e trabalho por turnos irregulares. Esse ambiente de alta pressão pode ter um impacto negativo na saúde mental e bem-estar desses profissionais.

c) Cultura organizacional

Algumas culturas organizacionais dentro das forças de segurança podem desencorajar a busca de ajuda para problemas de saúde mental, devido a estigmas ou preocupações com a carreira. Isso pode dificultar o acesso a serviços de apoio e tratamento adequados, aumentando o risco de suicídio.

d) Acesso a meios letais

Devido à natureza de seu trabalho, os integrantes das forças de segurança podem ter maior acesso a armas de fogo ou outros meios letais, o que pode aumentar o risco de morte por suicídio quando confrontados com uma crise pessoal.

Qualquer programa de prevenção e promoção da saúde, especificamente para os casos de suicídio, que a Instituição desenvolver deve considerar seriamente a possibilidade de utilização das pessoas que estejam envolvidas na assistência religiosa e espiritual. Quando está em jogo a vida e a saúde de integrantes da Instituição, importa envidar esforços, mediante meios e instrumentos legais e legítimos, para evitar tragédias e adoecimentos físicos e mentais.

Os profissionais de saúde, e todos os envolvidos em uma visão de saúde integrativa, que inclua a dimensão da espiritualidade, devem, de forma integrada e articulada, entender e atuar na compreensão e aplicação de fatores que podem influenciar a prática de suicídio. Por outro lado, também devem se envolver no conhecimento e atuação quanto aos **fatores de proteção** contra o suicídio e a tentativa. Esses fatores são:

a) Apoio social

Ter um sistema de apoio social sólido, incluindo os amigos, os familiares e a comunidade.

b) Acesso a cuidados de saúde mental

Ter acesso a serviços de saúde mental de qualidade, incluindo terapia e tratamento adequados.

c) Habilidades de enfrentamento

Ter habilidades eficazes de resolução de problemas, gerenciamento de estresse e regulação emocional.

d) Conexões religiosas ou espirituais

Para algumas pessoas, sua fé ou práticas espirituais podem fornecer suporte, significado e esperança.

e) Restrição de acesso a meios letais

Limitar o acesso a armas de fogo, medicamentos perigosos ou outros meios letais.

A partir dos fatores de riscos, urge que sejam implantadas políticas, projetos e planos para que se ofereçam e incrementem-se os fatores de proteção de forma integrada. Assim, algumas ações e medidas, para prevenir o suicídio e promover a saúde mental⁹³, devem ser adotadas, a exemplo de diferentes países, como as apresentadas a seguir:

⁹³ OPENAI. (2021). GPT-3.5-based Language Model. Ações de prevenção de autoextermínio observado em forças de segurança. Disponível em: . Acesso em: 20 jun. 2023.

- a) Treinamento em saúde mental
Capacitação de profissionais para reconhecer os sinais de alerta de suicídio, além de fornecer apoio emocional e encaminhar os profissionais em crise para os serviços adequados.
- b) Sensibilização e conscientização
Promoção de campanhas de sensibilização e conscientização sobre saúde mental e suicídio de modo a encorajar a busca de ajuda.
- c) Protocolos de intervenção em crises
Desenvolvimento de protocolos simples e claros para lidar com situações de crise e emergência relacionadas ao suicídio, os quais incluam estratégias de comunicação, coordenação com equipes de saúde mental e procedimentos para garantir a segurança da pessoa em risco.
- d) Parcerias com serviços de saúde mental
Melhorias do acesso aos recursos adequados, mediante colaboração com equipes de crise, terapeutas, psicólogos e outras entidades que prestam suporte em saúde mental.
- e) Melhoria das políticas e práticas de gestão
Revisão constante das políticas de gestão para prevenção da saúde mental e prevenção do suicídio.

Não se pode negar que a promoção da saúde mental tem sido uma preocupação constante das forças de segurança. O que se discute aqui é a conveniência e a oportunidade em se considerar a espiritualidade como um colaborador na prevenção e promoção da saúde mental e na prevenção de situações de suicídio, dentre outras.

4.2.2 Aconselhamento e suporte interno

Além das possibilidades de a assistência espiritual e religiosa contribuir na questão do suicídio, aqueles que estão envolvidos nessas atividades podem também desempenhar papel importante no

aconselhamento e no suporte interno nas instituições. Nesse caso, as principais ações a serem desenvolvidas são⁹⁴:

a) Apoio emocional

Os capelães podem oferecer apoio emocional aos membros das forças de segurança, fornecendo um espaço seguro para expressarem suas emoções e preocupações. Eles podem ouvir atentamente, oferecer conselhos e incentivar a resiliência e o autocuidado.

b) Orientação moral e ética

Tradicionalmente, a capelania ajuda os membros das forças de segurança a refletirem sobre questões morais e éticas. Os capelães podem fornecer aconselhamento baseado em princípios religiosos ou espirituais, ajudando os indivíduos a tomarem decisões éticas e se manterem alinhados com seus valores.

c) Busca de significado e propósito

Os capelães podem auxiliar os membros das forças de segurança a encontrarem significado e propósito em seu trabalho, mesmo diante dos desafios e situações difíceis. Eles podem fornecer apoio espiritual, ajudando as pessoas a encontrarem força e esperança em sua fé ou crença espiritual.

d) Rituais e cerimônias

A capelania pode oferecer rituais e cerimônias religiosas ou espirituais que ajudem a fortalecer e sustentar os membros das forças de segurança. Isso pode incluir cerimônias de luto, celebrações de gratidão ou rituais de renovação, perdão e reconciliação que proporcionam um senso de conexão, consolo e renovação espiritual.

e) Colaboração com profissionais de saúde mental

Os capelães podem colaborar com profissionais de saúde mental, como psiquiatras, psicólogos e assistentes sociais, para fornecerem um suporte abrangente aos membros das forças de segurança. Essa colaboração pode ajudar a abordar tanto as necessidades religiosas e espirituais quanto as necessidades emocionais e psicológicas das pessoas.

⁹⁴ OpenAI. (2021). GPT-3.5-based Language Model. Assistência espiritual e religiosa na prevenção de suicídio. Disponível em < <https://openai.com>>. Acesso em: 19 jun. 2023

f) Construção de resiliência

Por meio do aconselhamento e ensinamentos espirituais, os capelães podem ajudar os membros das forças de segurança a desenvolverem resiliência mental e espiritual e, assim, fornecer as ferramentas e estratégias para enfrentar o estresse, lidar com traumas e cultivar uma mentalidade positiva e de superação.

4.2.3 Os desafios: integração dos atores

Reconhecer, adotar e cultivar uma visão integrativa para os cuidados da saúde dos integrantes da PMMG talvez seja o maior desafio. Embora, em várias áreas do conhecimento, a ideia da integralidade esteja ganhando força, ainda são muito fortes a lise e a segmentação, herança da cultura grega. A celeridade na contemporaneidade tem impedido trabalhos em conjunto, pois a principal característica para uma atividade integrada é o diálogo face a face e isso tem sido difícil atualmente. Porém, importa em avançar numa cosmovisão de integralidade.

Na história da PMMG, é possível identificar medidas integrativas que foram adotadas no âmbito da saúde. Em primeiro lugar, citamos a expansão do Quadro de Oficiais de Saúde com a admissão de diversas modalidades nas áreas da medicina, farmácia (no início só havia um ou dois farmacêuticos), fisioterapia, odontologia e psicologia. Os psicólogos enfrentaram dificuldades no início, pois integrantes da PMMG, em certa medida, tinham desconfiança desse profissional. Até hoje ainda há alguma resistência, porém, os psicólogos, juntamente com outros profissionais do Quadro de Oficiais de Saúde e do Quadro de Praças Especialistas em saúde, têm contribuído com a atenção à saúde dos profissionais da PMMG e de seus familiares.

Outro fato histórico nessa mesma direção foi a implementação do Sistema de Saúde. Com esse sistema houve melhorias significativas na atenção à saúde não apenas no aspecto curativo, mas também no preventivo. No contexto dessa modernização, é relevante ressaltar os Núcleos de Atenção Integral à Saúde (NAIS) que constituem o primeiro nível de esforço na atenção à saúde. É importante sublinhar que esses núcleos são voltados para a atenção à saúde, porém de forma integral. Percebe-se então que já no primeiro esforço do Sistema de Saúde há a preocupação com

a saúde integral dos militares e também de seus familiares. Pelo menos é o que se pressupõe diante dessa referência (NAIS).

Há, então, o desafio de se compreender e aceitar a espiritualidade numa perspectiva integrativa de atenção à saúde e, dessa forma, admitir sua cooperação na promoção da saúde e do bem-estar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse breve estudo é um convite aos gestores de saúde e aos comandantes das Forças de Segurança à reflexão e à avaliação acerca da conveniência e da oportunidade de evoluir em sua percepção a respeito da relevância, do lugar e do papel da espiritualidade – assistência espiritual e religiosa – como forma de promoção à saúde, a qual não se limita apenas ao aspecto físico, também inclui o bem-estar mental, emocional e espiritual.

Neste trabalho, a espiritualidade foi apresentada como uma dimensão fundamental da experiência humana, envolvendo questões de significado, propósito, conexão com algo maior do que nós mesmos e busca por transcendência. A assistência religiosa e espiritual reconhece, respeita e defende a dimensão espiritual do ser humano como fundamental para se alcançar o estado dinâmico de completo bem-estar físico, emocional, social e espiritual, desiderato das políticas públicas de saúde.

Em um cenário em que se buscam alternativas e políticas para promoção da saúde mental, a assistência espiritual, como demonstram os trabalhos aqui discutidos, tem sido considerada como um importante colaborador na promoção da saúde integral e do bem-estar dos profissionais de segurança.

Ressaltamos que a assistência espiritual e religiosa não tem a pretensão de resolver todas as necessidades da pessoa humana. No entanto, dentro de seus limites, ela pode contribuir e colaborar

com as outras áreas e profissionais na promoção da saúde e do bem-estar dos profissionais de segurança e seus familiares.

Certamente, não será possível avançar na promoção de saúde e do bem-estar dos profissionais de segurança e seus familiares sem que ocorra uma profunda transformação no paradigma de saúde e, principalmente, da compreensão da espiritualidade e de seu lugar como importante fator no processo de prevenção, tratamento e cura. Na provisão de assistência religiosa e espiritual, da forma como aqui temos discutido e proposto, não há, nem haverá, perdas.

REFERÊNCIAS

BEAUREGARD, Mario; O'LEARY, Denyse. ***The Spiritual Brain: A Neuroscientist's Case for the Existence of the Soul.*** HarperCollins e-books, Kindle Edition, 2023.

EVANS, Keith. ***Essential Chaplain Skill Sets: Discovering Effective Ways to Provide Excellent Spiritual Care.*** WestBow Press. Kindle Edition, 2017.

FARIA ALVES, Gisleno Gomes (org). **Manual do Capelão: teoria e prática.** São Paulo: Hagnos, 2017.

JOHNSON, Bryon R.; TOMPKINS, Ralph Brett; WEBB, Derek. **Objective hope.** Philadelphia: Center for Research on Religion and Urban Civil Society, 2002.

KOENIG, Harold G. **Medicina, Religião e Saúde: O encontro da ciência e da espiritualidade.** Porto Alegre: L&PM, 2012.

KOENIG, Harold G. ***Medicine, Religion, and Health: Where Science and Spirituality Meet.*** Templeton Foundation Press, 2008. Kindle Edition.

KOENIG, Harold G. ***Spirituality in Patient Care: Why, How, When and What.*** Templeton Press, 2013. Kindle Edition.

LEVIN, Jeffrey S.; SCHILLER, Preston L. Is there a religious factor in health? **Journal of Religion and Health**, v. 26, p. 9-36, 1987.

LIPTON, Bruce H. **The Biology of Belief: Unleashing the Power of Consciousness, Matter and Miracles**. Kindle Edition, 2015.

MOREIRA, Cícero Nunes. **De soldado de Cristo ao 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, Belo Horizonte, 2013.

PEREIRA, José Matos; KAMIENSKI JÚNIOR, Cláudio; LARA, Jefferson Roberto Teixeira de. A importância da capelania nas instituições militares: Polícia Militar. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 9, n.6, p1 20235-20248, jun., 2023.

REGNERUS, Mark D. Religion and positive adolescent outcomes: A review of research and theory. **Review of Religious Research**, p. 394-413, 2003.

ZOHAR, Danah; MARSHALL, Ian. **QS: Inteligência Espiritual**. Rio de Janeiro: Viva Livros, 2017. Edição do Kindle.

As normas de submissão a este Periódico encontram-se em:

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



Administração

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação /
Academia de Polícia Militar de Minas Gerais

Rua Diábase, n.º 320 - Prado
Belo Horizonte/MG - Brasil
CEP 30.411-060

Tel.: (0xx31) 2123-9513

E-mail: periodicos@pmmg.mg.gov.br

Esta obra também encontra-se disponível em versão eletrônica, no Portal de Periódicos da Polícia Militar de Minas Gerais.

Endereço:

<https://revista.policiamilitar.mg.gov.br>

Autores:

Euro Magalhães.

João Bosco de Castro.

Ralfé Veíga de Oliveira.

Juliano Fábio Lemos Dias, Anselmo Pedrosa do Rosário, Renato Quirino Machado Junior, Fernando de Souza Nóia Gonçalves, Tomás Hilário Cardoso Ferreira, Maximiliano Silva Soares, Bruno Alves Pardini, Rodrigo Magro Dias.

Hélio Hiroshi Hamada, Renato Pires Moreira.

Edna Torres Felício, Marcos Roberto de Souza Peres, Sthefani Pinheiro dos Passos Peres.

Francinaldo Machado Bó.

Steevan Tadeu Soares de Oliveira.

Leonardo Socorro da Silva.

Gustavo Henrique Lins Barreto, João Batista da Silva, Flávio Valdez Martins da Silva Filho, Diego José Moraes Ferreira.

Flávio Antônio Silva Augusto.

Leandro Corrêa de Oliveira, Leonel Pareto Neto.

Cícero Nunes Moreira, Ricardo Santos Ribeiro, José do Patrocínio Bacelete Neto.



Realização:

**POLÍCIA
MILITAR**
DE MINAS GERAIS



03-03 / ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR / 1934

Academia de
Polícia Militar



24-10 / CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO / 2001

Centro de Pesquisa
e Pós-Graduação

Accesse pelo QR Code



NOSSOS SÍMBOLOS, NOSSA HONRA.

Disponível no Portal de
Periódicos da Polícia
Militar de Minas Gerais.

<https://revista.policiamilitar.mg.gov.br>