SIMONE ARRUDA DO CARMO
ÁGATHA KRYSTINE PINHEIRO DE MATOS
(organizadoras)

SEGURANÇA PÚBLICA

Agendas Temáticas

EDITORA
2023

SEGURANÇA PÚBLICA

Agendas Temáticas

SEGURANÇA PÚBLICA

Agendas Temáticas

SIMONE ARRUDA DO CARMO
ÁGATHA KRYSTINE PINHEIRO DE MATOS
(organizadoras)

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Paulo Henrique Rodrigues da Costa

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Ca1 CARMO, Simone Arruda do; MATOS, Ágatha krystine Pinheiro de (organizadoras).

Segurança Pública: Agendas Temáticas. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 353 p.

Série: Direito. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-20-5
https://doi.org/10.5281/zenodo.7757784

1 - Brasil. 2 - Crime. 3 - Segurança Pública. 4 - Violência.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Direito. IV - Série

CDD–340

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capitalização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Geografia da Violência como Campo de Estudos 13

CAPÍTULO 2 |
Investigação Guiada pela Inteligência: Vantagens e Desafios para Implementação 41

CAPÍTULO 3 |
Política Pública de Segurança como Sistema
Adaptativo Complexo: Uma Análise no Contexto Capixaba 61

CAPÍTULO 4 |
Homicídios de Jovens e a Política Pública "Pacto pela Vida" 97

CAPÍTULO 5 |
Reinvenções Narrativas como Mecanismos Cognitivos para a
Estabilidade das Políticas Públicas: O Caso da Política Antidrogas na Colômbia 129

CAPÍTULO 6 |
Operação Arcanjo: Análise Sobre o Escândalo da
Pedofilia em Roraima a Partir da Perspectiva de Gênero 169

SUMÁRIO

CAPÍTULO 7 |
Necessidade Eminente e Urgente de
Preenchimento dos Cargos Vacantes da Polícia Civil de Roraima 185

CAPÍTULO 8 |
Mapa dos Dados de Criminalidade em Boa Vista (RR): 2019-2021 211

CAPÍTULO 9 |
As Fronteiras Territoriais das Relações de
Poder do Primeiro Comando na Capital-PCC no Estado de Roraima 245

CAPÍTULO 10 |
Memória e Prisão: Contribuições da
Universidade para Políticas Públicas Penais 271

CAPÍTULO 11 |
Transparencia y Participacion Ciudadana en la
Politica Pública de Salud Ejecutad pelo Departamento Penitenciario Nacional 305

SOBRE OS AUTORES | 341

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A Segurança Pública trata-se de um objeto de estudo e de ação que parte da percepção coletiva das relações sociais até se chegar à instrumentalização políticas públicas, o qual se manifesta por evolução empírica e teórica de movimentos incrementais e ruptivos que são reflexivos às transformações da humanidade, sendo assim apreendido como um fenômeno complexo que reflete as especificidades dos avanços e dilemas de cada sociedade.

Partindo da ampla capacidade dialógica de um campo epistêmico relativamente aberto à pluralidade dialógica e operacional, o presente livro "Segurança Pública: Agendas Temáticas" apresenta uma instigante agenda de diferenciados estudos sobre um conjunto amplo de temas da realidade que são apreendidos pela experiência de profissionais que refletem e/ou atuam na área.

Neste sentido, esta obra contou com a participação de uma ampla rede de 27 profissionais de Segurança Pública e pesquisadores, oriundos de instituições públicas e privadas de ensino superior do Brasil e Colômbia, os quais colaboraram a várias mãos para uma imersão nas especificidades do complexo caleidoscópio da área com base em distintas experiências presentes nas realidades dos estudos de casos.

Organizado em 11 capítulos, o presente livro apresenta o oportuno objetivo de reunir um conjunto de pesquisas e seus respectivos autores para uma troca de ideias e experiências sobre a Segurança Pública, fornecendo subsídios relevantes sobre a temática para o potencial público leitor, composto, tanto, por interessados ávidos por novas informações e conhecimentos, quanto, por acadêmicos e especialistas atuantes na área.

O fundamento que fornece organicidade a esta obra coletiva, produzida a várias mãos, tem sedimentação no paradigma eclético de um pluralismo teórico-metodológico, materializando-se por meio de específicos marcos conceituais e teorias e de distintos procedimentos metodológicos no levantamento e na análise de dados primários e secundários relacionados aos estudos de casos nos contextos dos países abordados.

Conclui-se que as discussões apresentadas neste livro proporcionam um instigante debate sobre a Segurança Pública que é apresentado por meio de uma didática abordagem afeita aos interesses de um público leigo, não afeito a tecnicismos, e da comunidade epistêmica da área, motivo pelo qual convidamos você para explorar conosco a riqueza empírica deste campo em construção.

Uma ótima leitura!

Simone Arruda do Carmo

Ágatha Krystine Pinheiro de Matos

Elói Martins Senhoras

CAPÍTULO 1

Geografia da Violência como Campo de Estudos

GEOGRAFIA DA VIOLÊNCIA COMO CAMPO DE ESTUDOS

Wendel Juan Figueira do Nascimento

Elói Martins Senhoras

A geografia tem como um de seus principais objetos de estudo o espaço, atrelado a outros conceitos principais como o de paisagem, região, lugar e território[1], estes formam a base sobre a qual a ciência geográfica estuda a sociedade, em especial a ação transformadora da raça humana sobre a superfície da Terra (CORRÊA, 2001).

Logo, observa-se que a ciência geográfica tem como objetivo principal estudar e compreender a relação entre o homem e suas interferências na formação e na transformação do espaço. Neste contexto em meio ao caos social contemporâneo emerge uma nova subárea da Geografia denominada por alguns como Geografia do Crime e da Violência, já que a criminalidade violenta e a sua espacialização se tornam objetos de discussão do geógrafo por estarem relacionadas ao homem e ao espaço (criado ou transformado por ele).

A violência pode ser abordada de diversas maneiras dentro da ciência geográfica, a partir de seus principais conceitos. Reis Netto (2021 p. 8) ilustra isso muito bem ao descrever como conceitos geográficos podem ser usados para a interpretação de fenômenos ligados à violência e ao crime, na perspectiva de estudiosos do tema,

[1] Ao tratar desses conceitos Haesbaert (2014) faz referência a uma "constelação geográfica de conceitos" na qual o conceito de Espaço fica ao centro como um Sol e todos os outros ficam orbitando ao seu redor.

ou como o próprio autor diz ao relatar o foco central da pesquisa que é "demonstrar o uso das *lentes geográficas* para estudo da violência e do crime" (destaque do autor).

Neste estudo o autor apresenta pesquisas sobre violência e crime que partiram de análises de conceitos como espaço, região, paisagem e território. Faz considerações de como essa área (campo de pesquisa ou até mesmo disciplina) da geografia pode contribuir para afastar distorções que possam prejudicar uma visão crítica de determinados fenômenos, como é o caso da violência, e finaliza afirmando como ela pode auxiliar na construção de um mundo mais seguro e mais favorável ao desenvolvimento da sociedade (REIS NETTO, 2021).

De acordo com Araújo e Chagas (2020) a geografia do crime e a geografia da violência formam um campo de pesquisa relativamente novo dentro do escopo da ciência geográfica brasileira. Por este motivo, pesquisas de cunho bibliográfico sobre o tema se tornam complexas haja vista que não se consegue estabelecer quem foram seus pioneiros e nem quais são suas principais obras em língua portuguesa.

Analisando a literatura existente observa-se que estes estudos não apresentam um conceito fechado sobre o tema e podem ser encontradas na literatura com variações de nomenclaturas como "geografia do crime" (LIRA, 2019), "geografia da violência" (DINIZ; NAHAS; MOSCOVITCH, 2003), "geografia do crime e da violência" (MASSENA, 1986), "geografia da violência e do crime" (NETTO, 2021).

Por vezes são encontrados termos relacionando "crime, território e segurança" (ALMEIDA; CHAGAS; RAMOS, 2018) e (HAESBAERT, 2014), porém a essência desses estudos parte da hermenêutica geográfica ao buscarem na espacialização, ou na

territorialização e suas relações respostas para a compreensão das causas da criminalidade violenta em determinado local.

Sabe-se que este é um campo de estudos recente, porém que já se mostra presente nos mais diversos eventos científicos da ciência geográfica assim como possui espaço para publicação nas mais conceituadas revistas científicas das ciências humanais e sociais. Tais publicações servirão de base para este estudo e serão sistematizadas de acordo com técnicas e procedimentos metodológicos próprios, baseados em uma revisão integrativa da literatura.

Diante do exposto se verifica a necessidade da realização de um estudo que trace como esta área da Geografia vem se mostrando ao longo das últimas décadas dentro da língua portuguesa, demonstrando quais são seus objetivos, métodos, técnicas e quais resultados foram entregues ao longo dos anos de desenvolvimento da temática no Brasil.

Fora verificado quatro trabalhos que também buscaram a sistematização destas pesquisas: Melo e Matias (2016), Melo (2017), Lira (2019) e Silva (2020). Ambas as pesquisas foram produtos das teses de Doutorado dos pesquisadores e exploraram anais de eventos da ENANPEGE (Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia), Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – ABER e Encontros Nacionais da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia – ANPEC.

Além dos encontros os pesquisadores também analisaram revistas científicas: Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia – ANPEGE, Boletim Goiano de Geografia, Revista Mercator, Revista Geografia (Rio Claro – SP) e GEOUSP (São Paulo – SP).

Sobre a periodização dos estudos todos foram realizados considerando os últimos 10 anos anteriores ao da publicação de suas pesquisas: Melo (2017) considerou as publicações entre 2007 e 2015 no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia – ENANPEGE e as publicações nas Revistas Geografia e GEOUSP, Lira (2019) continuou o trabalho de Melo (2017), porém considerou apenas o ENANPEGE entre os anos de 2007 a 2015, por fim Silva (2020) considerou os trabalhos apresentados nos encontros da ABER e da ANPEC e as Revistas Mercator e Boletim Goiano de Geografia entre os anos de 2008 a 2017.

Portanto, verificada a complexidade epistemológica da temática e a busca por sua identidade científica por parte de alguns pesquisadores, o que será apresentado neste capítulo é inovador para o campo de estudos da Geografia do Crime e da Violência haja vista que foram coletadas e organizadas obras das mais diversas fontes com produtos que datam mais de 80 anos de sua publicação, o que servirá de base para a continuação de trabalhos com essa temática e poderá ser utilizado como base para futuros pesquisadores.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA INTEGRATIVA

A revisão integrativa desta pesquisa partiu de uma busca minuciosa da bibliografia existente dentro da plataforma Google Acadêmico (*Google Scholar*) com a utilização de filtros objetivos contendo o período específico, idioma e o termo desejado. Cabe destacar que pesquisas deste tipo não podem conter influência do histórico de buscas do usuário visando assim sua continuidade por outros autores.

O Google Acadêmico já está consolidado dentro do mundo acadêmico, sendo utilizado por diversos autores como nos estudos de (ALBACH, 2015; GOMES; SENHORAS 2020) e serve como uma espécie de rede social científica na qual se pode verificar o *ranking* de disseminação da pesquisa através de seu número de citações e relevância do autor dentro da temática ao acessarmos seu perfil na plataforma.

Cabe destacar que segundo (ALBACH, 2015 p. 43) "há inúmeras formas de se realizar a busca por dados e informações científicas, a forma é decisão do pesquisador". Portanto, após a verificação das funcionalidades e conhecimento de estudos que mostram a relevância do Google Acadêmico para o meio científico justifica-se sua utilização nesta pesquisa. Para que a coleta de informações siga o fluxo apresentado acima, utilizaremos os seguintes critérios objetivos para a realização da busca no banco de dados (quadro 1):

Quadro 1 – Critérios de busca da revisão integrativa

Plataforma	Termos Pesquisados	Período	Classificação	Idioma
Google Acadêmico	Geografia violência	1900 – 2020	Relevância	Português

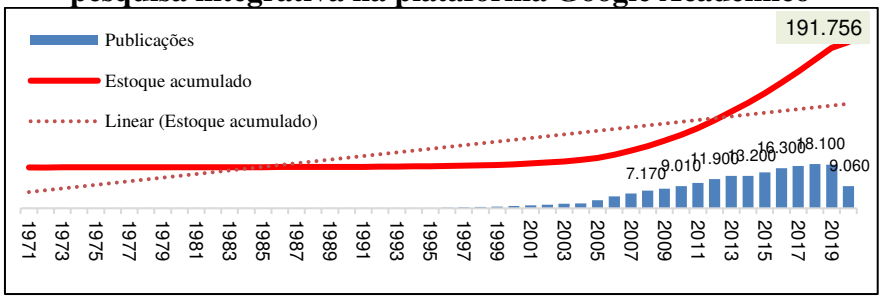
Fonte: Elaboração própria.

No primeiro momento foram catalogados mais de 200.000 textos entre os anos de 1900 a 2020 que poderiam possuir alguma relação com a Geografia do Crime e da Violência conforme pode ser verificado no gráfico 1.

Após a realização da busca foram selecionados textos que de fato possuíam relação com a temática. Estes trabalhos foram

baixados (*download*) e então foi criado um banco de dados contendo as principais informações sobre os textos selecionados contendo o título da obra, número de citações na plataforma (ranking), link de acesso para que as obras sejam disponibilizadas para quem possuir interesse de aprofundar os estudos, entre outros.

Gráfico 1 – Amostra inicial da pesquisa integrativa na plataforma Google Acadêmico



Fonte: Elaboração própria.

Após a realização da busca foram selecionados textos que de fato possuíam relação com a temática. Estes trabalhos foram baixados (*download*) e então foi criado um banco de dados contendo as principais informações sobre os textos selecionados contendo o título da obra, número de citações na plataforma (ranking), link de acesso para que as obras sejam disponibilizadas para quem possuir interesse de aprofundar os estudos, entre outros.

O critério de seleção foi baseado na leitura do título, do resumo e das palavras-chave utilizadas, verificando assim, se a obra possuía relação com a Geografia do Crime e da Violência e com a análise espacial/territorial/epistemológica sobre a criminalidade. Como critério de exclusão foram descartadas obras que não

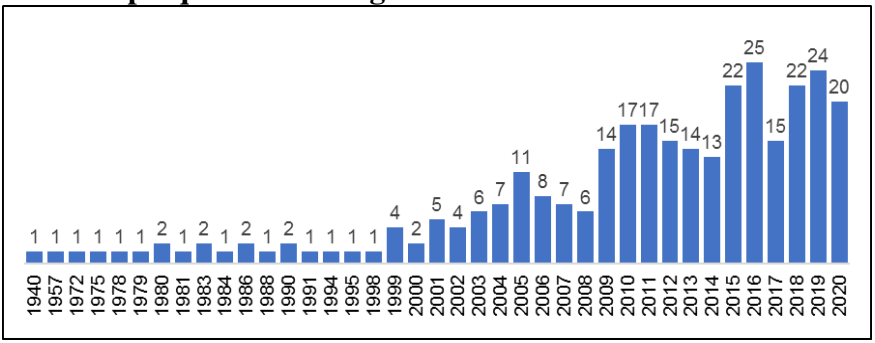
apresentaram relação com a temática, aquelas que não estavam disponibilizadas de forma gratuita, que não possuíam o texto completo, fossem elas livros, capítulos de livros e artigos científicos.

A busca seguiu sendo realizada separadamente para cada ano dentro do período selecionado. Para cada ano foram escolhidas no máximo as 25 principais obras apontadas pela plataforma e partir daí foram realizadas as coletas de dados bibliométricos e análise integrativas das obras.

ASPECTOS BIBLIOMÉTRICOS DAS OBRAS DE GEOGRAFIA DO CRIME E DA VIOLÊNCIA

Foram catalogadas 301 obras que de alguma forma poderiam colaborar com a discussão que envolve a temática da Geografia do Crime da Violência em língua portuguesa. Conforme o gráfico 2 o ano com mais publicações selecionadas foi o ano de 2016 com o total de 25, seguido por 2019 com um total de 2.

Gráfico 2 – Fluxo anual de publicações de pesquisas em Geografia do Crime e da Violência

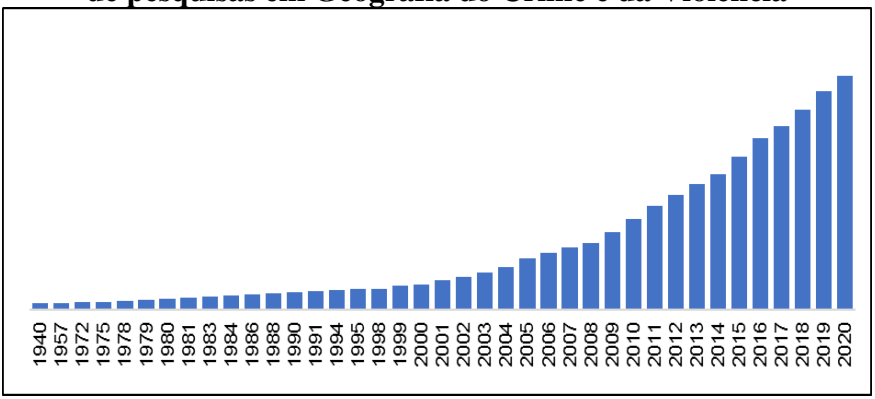


Fonte: Elaboração própria.

A partir da tabulação dos dados foi possível estabelecer ciclos de vida das publicações onde se observa um período embrionário, um de maturação e por fim um em que a discussão já se encontra solidificada (estes ciclos serão detalhados adiante).

Quanto ao estoque acumulado, soma anual das produções ano após ano, observou-se que os estudos com a temática da Geografia do Crime e da Violência estão em uma crescente, principalmente após a virada do século XX para o XXI, porém com uma certa variação entre as décadas conforme demonstrado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Estoque acumulado de publicações de pesquisas em Geografia do Crime e da Violência

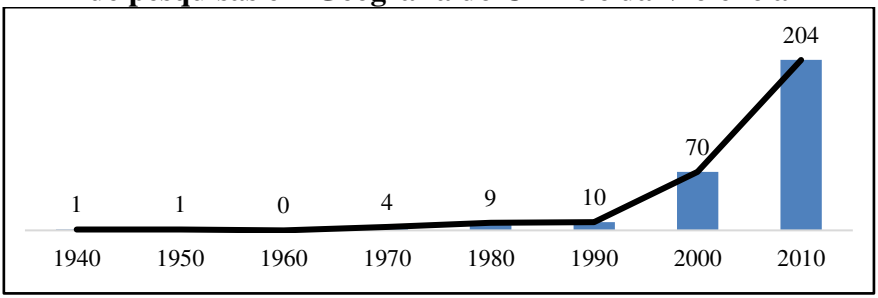


Fonte: Elaboração própria.

Para compreendermos essa distribuição desigual durante as décadas observemos o gráfico 4 que foi segmentado em décadas a partir da primeira publicação catalogada em 1940 até chegarmos à década de 2010 (apesar da última década findar-se em 2019 a consideramos até 2020). Observa-se baixas publicações entre as décadas de 1940 e 1990 com um total de 25 textos (8,36%), seguido

da década de 2000 com 70 obras (23,41%) e dos anos de 2010 com 204 pesquisas (68,23%).

Gráfico 4 – Fluxo de produção por décadas de pesquisas em Geografia do Crime e da Violência



Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa constatação os ciclos de vida das publicações serão divididos em três partes, sendo o primeiro de 1940 a 1999, o segundo de 2000 a 2009 e o terceiro de 2010 a 2020 (figura 1).

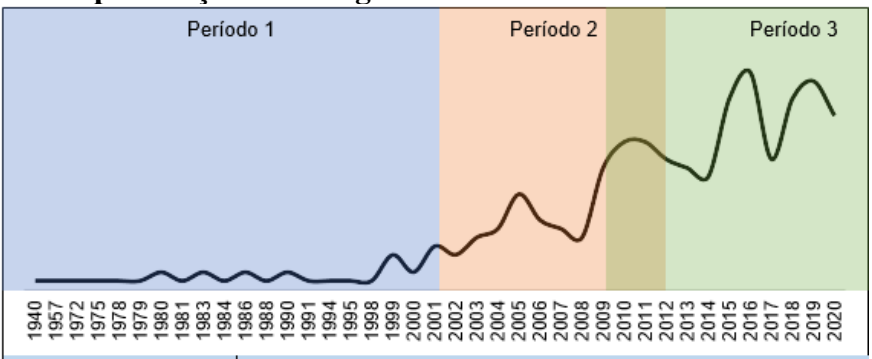
Sobre a evolução do ciclo de vida das publicações cabe destacar que o primeiro período (1940 a 1999) é caracterizado com as primeiras produções ainda com a temática não consolidada em estudos na língua portuguesa. Estes estudos ainda possuíam influências de outras ciências como a sociologia, a economia e as ciências da saúde pública.

Apenas a partir do final da década de 1980 e início de 1990 que alguns conceitos geográficos foram apresentados como o de distribuição espacial da violência, porém pouco explorados por autores da ciência geográfica.

Sendo mais utilizado por cientistas sociais como Beato Filho (1998) e Sueli Andrucciolli Felix que em 1989 defendeu sua

dissertação de Mestrado em Geografia intitulada “Geografia do Crime: análise da geografia da criminalidade numa perspectiva espacial” na Universidade Estadual Paulista (UNESP – Rio Claro).

Figura 1 – Ciclos de vida das publicações de Geografia do Crime e da Violência



Periodização (1940 – 1999)	Caracterizado por um baixo número de publicação (período embrionário).
Periodização (2000 – 2009)	Caracterizado por um aumento de publicações com a consolidação de alguns autores no cenário (período de maturação).
Periodização (2010 – 2020)	Caracterizado pela consolidação da temática. Neste momento já existe um elevado número de publicações anuais (período consolidado).

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao segundo período (2000 a 2009) já se pode observar a maturação das obras com o surgimento de autores com uma certa frequência em publicações dentro das revistas de geografia e de eventos da Pós-Graduação. Neste interim são defendidas algumas teses e dissertações sobre a temática dentro dos programas de Doutorado e Mestrado em Geografia no Brasil.

O último e atual período (2010 a 2020) caracteriza-se pela consolidação da Geografia do Crime e da Violência sendo

responsável por mais de 2 terços das publicações, além de ganhar espaço como eixo de estudos de trabalhos apresentados no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia – ENANPEGE.

ESTADO DA ARTE DAS 25 OBRAS MAIS CITADAS SOBRE GEOGRAFIA DO CRIME E DA VIOLÊNCIA

A partir da revisão integrativa realizada pôde-se estruturar um quadro contendo as 25 pesquisas mais citadas dentro da plataforma Google Acadêmico no qual foi possível observar os principais autores da temática, suas áreas de formação e seus vínculos institucionais, além de apontar o local em que foi realizado o estudo (em se tratando de estudos de caso) gerando assim seu estado da arte ou simplesmente o estado do conhecimento do campo investigado.

Este tipo de pesquisa, de caráter bibliográfico, busca responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorados, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários a partir de sua catalogação em determinada plataforma (FERREIRA, 2002).

Desta forma foi realizado o levantamento do estado da arte com o mapeamento das produções científicas que possuem relação com a temática da Geografia do Crime e da Violência buscando identificar seu núcleo ontológico. Assim, tornou-se possível apontar qual o caminho a área percorreu nos últimos anos a partir da análise das publicações, suas metodologias e quais as lacunas foram identificadas.

Romanowski e Ens (2006, p. 38-39) afirmam, ao realizarem um estudo sobre as pesquisas do tipo estado da arte em educação, que:

> Estados da arte podem significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois procuram identificar os aportes significativos da construção da teoria e prática pedagógica, apontar as restrições sobre o campo que se move a pesquisa, as suas lacunas de disseminação, identificar experiências inovadoras investigadas que apontem alternativas de solução para os problemas da prática e reconhecer as contribuições da pesquisa na constituição de propostas na área focalizada.

Portanto, é essencial nas pesquisas acadêmicas a identificação do estado da arte do campo que se pretende estudar. Ele demonstrará como foram realizadas as pesquisas ao longo do tempo e quais são seus principais autores. Para atingir tal objetivo é essencial que a sistematização da pesquisa tenha princípios objetivos e bem delimitados para que seu resultado sirva de base para outros estudos.

Nesta pesquisa para que fosse possível a realização de um levantamento do estado da arte democrático e sem vieses foram seguidos alguns procedimentos metodológicos, tais como a organizações dos estudos e criação do banco de dados (portfólio) com o auxílio do *software* Excel do pacote *Microsoft Office Professional Plus 2016*.

Após a coleta dos dados brutos foi realizada a análise bibliométrica das informações das 25 obras mais citadas na plataforma Google Acadêmico (Quadro) e em seguida foram criados 13 campos (colunas) contendo: Ordem, ano de publicação, autor(es),

formato, periódico/instituição, período, vínculo institucional do autor principal, área de conhecimento do autor principal, local estudado (Estado), N° de citações na plataforma Google Acadêmico, link do currículo lattes do autor principal, link para acesso da pesquisa, entre outros como se pode observar a seguir:

Quadro 1 – Estado da arte das publicações de Geografia do Crime e da Violência

Ordem	Autores	Título da Obra	Formato	Ano	Número de Citações
1	BEATO FILHO, C. C.	Determinantes da criminalidade em Minas Gerais	Artigo	1998	215
2	BEATO FILHO, C. C.; SILVA, R. M. A.; SILVA, B. F. A.; REIS, I. A.; ALMEIDA, M. C. M.	Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999	Artigo	2001	199
3	ROLNIK. R.	Exclusão territorial e violência	Artigo	1999	155
4	SANTOS. S. M.; CARVALHO, C. B. M. S.; FLÔRES, R.	Detecção de aglomerados espaciais de óbitos por causas violentas em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, brasil, 1996	Artigo	2001	130
5	SANTOS. S. M.; NORONHA, C. P.	Padrões espaciais de mortalidade e diferenciais sócio-econômicos na cidade do Rio de Janeiro	Artigo	2001	92
6	CHRISTIE, N.	Elementos para uma geografia penal	Artigo	1999	69
7	LUCENA, K. D. T.; MORAES, R. M.; SILVA, C. C.; BEZERRA, I. M. P.	Análise espacial da violência doméstica contra a mulher entre os anos de 2002 e 2005 em João pessoa, Paraíba, Brasil	Artigo	2012	67
8	ALVES, J. A.	Topografias da violência: necropoder e governamentalidade espacial em São Paulo	Artigo	2011	54

Ordem	Autores	Título da Obra	Formato	Ano	Número de Citações
9	ANDRADE, L. T.; DINIZ, A. M. A.	A reorganização espacial dos homicídios no brasil e a tese da interiorização	Artigo	2013	48
10	FERREIRA. I. C. B.; PENNA, N.	Território da violência: um olhar geográfico sobre a violência urbana	Artigo	2005	40
11	MELGAÇO, L.	Securização urbana: da psicosfera do medo à tecnosfera da segurança	Artigo	2010	34
12	CASTRO, M. S. M.; SILVA, B. F. A.; ASSUNÇÃO, R. M.; BEATO FILHO, C. C.;	Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios	Artigo	2004	34
13	BATELLA, W. B.; DINIZ, A. M. A.	Análise espacial dos condicionantes da criminalidade violenta no estado de Minas Gerais	Artigo	2010	33
14	LIMA, M. L. C.; XIMENES, R. A. A.; FEITOSA, C. L; SOUZA, E. R.; ALBUQUERQUE, M. F. P. M.; BARROS, M. D. A.; SOUZA. W. V.	Conglomerados de violência em Pernambuco, Brasil	Artigo	2005	31
15	CHAGAS, C. A. N.	Geografia, segurança pública e a cartografia dos homicídios na Região Metropolitana de Belém	Artigo	2014	28
16	BRUNO, F.	Mapas de crime: vigilância distribuída e participação na cibercultura	Artigo	2009	27
17	RAMÃO, F. P.; WADI, Y. M.	Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios de Cascavel/PR	Artigo	2010	23

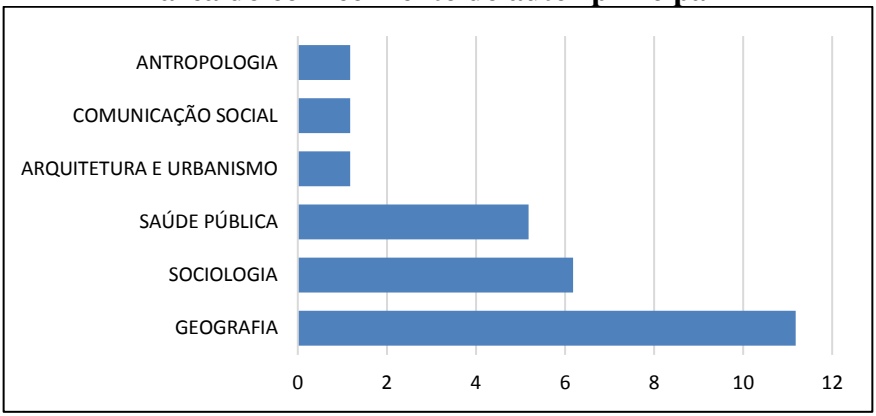
Ordem	Autores	Título da Obra	Formato	Ano	Número de Citações
18	RIVERO, P. S.	Segregação urbana e distribuição da violência: homicídios georreferenciados no município do Rio de Janeiro	Artigo	2010	20
19	SOUZA, G. O.; TORRES, H. G.	O estudo da metrópole e o uso de informações georreferenciadas	Artigo	2003	18
20	SAMPAIO, R. A.	Da noção de violência urbana à compreensão da violência do processo de urbanização: apontamentos para uma inversão analítica a partir da geografia urbana	Artigo	2012	15
21	DINIZ, A. M. A.	Migração, desorganização social e violência urbana em Minas Gerais	Artigo	2005	15
22	PORTO-GONÇALVES, C. W.	Geografia da violência no campo brasileiro: o que dizem os dados de 2003	Artigo	2006	14
23	BATELLA, W. B.; DINIZ, A. M. A., TEIXEIRA, A. P.	Explorando os determinantes da geografia do crime nas cidades médias mineiras	Artigo	2008	13
24	FILHO, L. L. F.	Distribuição espacial da violência em Campinas: uma análise por geoprocessamento	Artigo	2004	13
25	DINIZ, A. M. A.	A geografia do medo: reflexões sobre o sentimento de insegurança em belo horizonte	Artigo	2003	12

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: Periodização 1 (1940 – 1999); Periodização 2 (2000 – 2009); Periodização 3 (2010 – 2020).

A partir das informações presentes no quadro 03 observa-se a construção de uma Geografia do Crime e da Violência eclética e multidisciplinar em língua portuguesa, sendo muito abordada pelas ciências sociais (6 textos), ciências da saúde pública (5 textos), antropologia, comunicação e arquitetura (1 texto cada) em suas fases iniciais (embrionária e de maturação) até chegar em seu estágio de consolidação com a prevalência de autores da ciência geográfica (11 textos) a partir da década de 2010 conforme pode ser verificado no gráfico 4.

Gráfico 4 – Publicações por área do conhecimento do autor principal



Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se que apesar de tímida no início dos estudos do tema a Geografia se tornou grande produtora acadêmica de pesquisas sobre o crime e a violência, principalmente das que tratam sobre a distribuição espacial e suas correlações, porém esse não é o único objetivo dos estudos por se tratar de um assunto complexo com análises de variáveis difíceis de se quantificar como é o caso de

estudos que envolvem a percepção do medo e da sensação de insegurança de determinados lugares.

ESCALA GEOGRÁFICA DAS PUBLICAÇÕES

Quanto ao local de aplicação das pesquisas foram analisados os locais de estudos de casos através do título do trabalho, os que não continham tais informações foram identificados a partir da leitura de sua estrutura (sumário e metodologia). A categorização foi realizada a partir do Estado de aplicação ou do país em casos que traziam dados gerais sobre o Brasil, além de identificar estudos teóricos ou epistemológicos conforme o mapa 1.

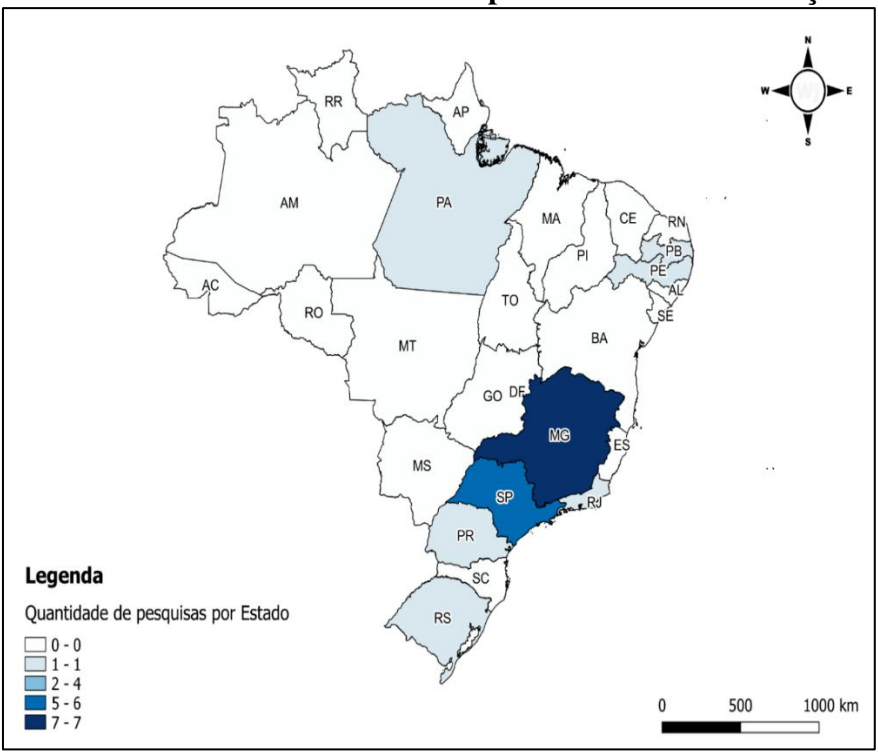
Verifica-se a concentração de estudos sobre a temática da Geografia do Crime e da Violência realizados na Região Sudeste do Brasil, principalmente nos Estados de Minas Gerais (7), São Paulo (6) e Rio de Janeiro (2). Foram identificados dois trabalhos que analisaram dados de todos os Estados da Federação e três que abordaram questões teóricas/epistemológicas.

Todas as demais regiões apresentaram ao menos duas pesquisas, com exceção das Regiões Norte e Centro Oeste. Nesta não foram identificados estudos sobre o tema dentre as 25 obras mais citadas (estado da arte) o que sinaliza uma lacuna científica no tocante a disseminação das pesquisas de estudo de realizadas na localidade.

Uma outra preocupação recai sobre a Região Norte que apresentou apenas um trabalho que foi realizado no Estado do Pará pelo pesquisador Clay Anderson Nunes Chagas (CHAGAS, 2014) que atualmente é professor do Mestrado em Geografia da Universidade Federal do Pará – UFPA e da graduação na

Universidade do Estado do Pará – UEA e que segundo dados coletados de seu currículo *lattes* atua com a temática desde 2012.

Mapa 1 – Localização dos estudos de casos de Geografia do Crime e da Violência no Brasil por Unidade da Federação



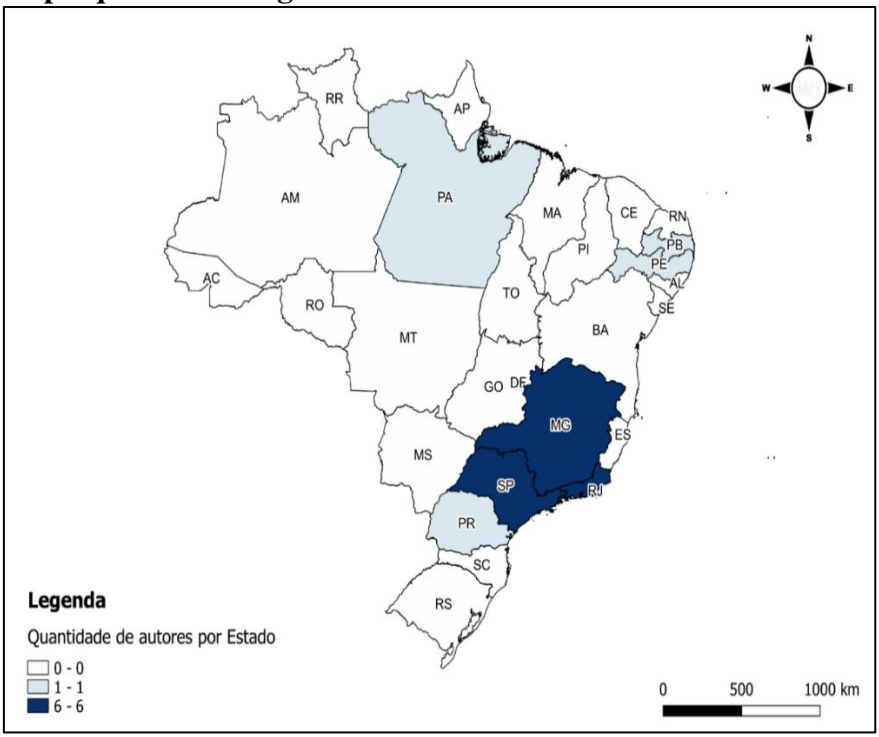
Fonte: Elaboração própria.

Tal discrepância Regional em estudos da temática da Geografia do Crime e da Violência já havia sido relatada por Melo (2017 p. 46) em que o autor relata que Estados do Nordeste e do Norte são os que apresentam as maiores taxas de homicídios, mas

que os geógrafos tendem a pesquisar locais próximos as suas instituições e que, portanto, há um descompasso em relação às taxas de criminalidade e as pesquisas geográficas.

Quanto ao local de atuação dos pesquisadores foram analisados seus vínculos institucionais contidos nos trabalhos, os que não continham tais informações foram identificados a partir da leitura de seus currículos *lattes* e verificado qual o vínculo era exercido no ano de realização do estudo.

Mapa 2 – Localização do vínculo dos autores das pesquisas de Geografia do Crime e da Violência no Brasil

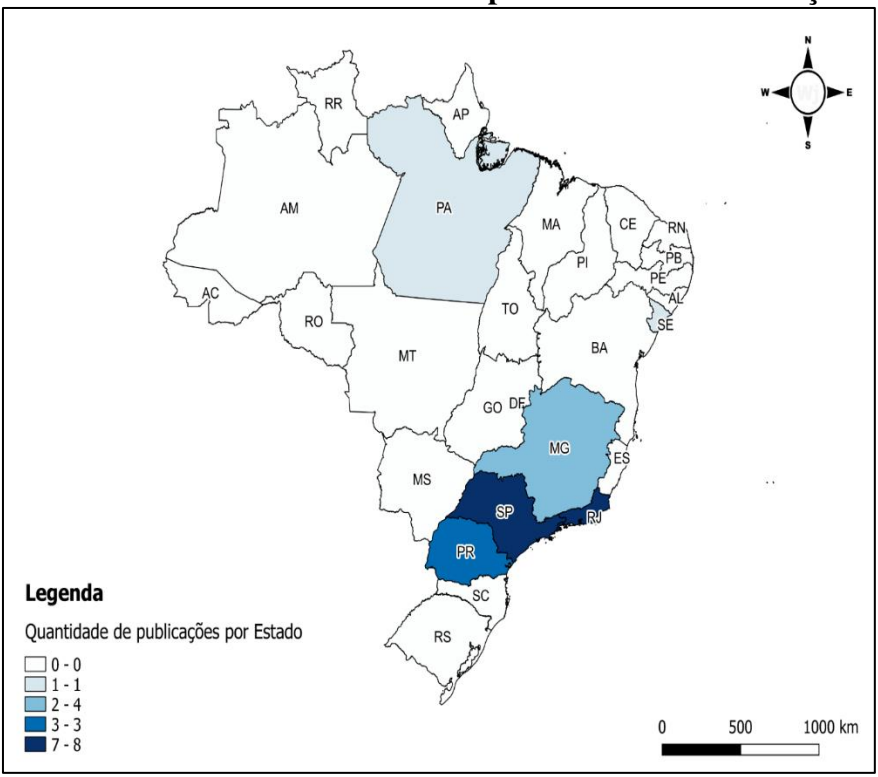


Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se uma forte concentração em três Estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) contendo seis pesquisadores cada, totalizando 72% das publicações conforme o mapa 2.

Além de pesquisadores vinculados a instituições brasileiras foram identificados dois autores com vínculos internacionais, são eles: Nils Christie, sociólogo, da Universidade de Oslo – Noruega (Christie, 1999) e Jaime Amparo Alves, antropólogo, da Universidade de Austin, Texas – EUA (ALVES, 2011).

Mapa 3 – Local de publicação das pesquisas de Geografia do Crime e da Violência no Brasil por Unidade da Federação



Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao local de publicação (Sede da revista ou da instituição) das pesquisas constante no estado da arte foram identificados 22 periódicos científicos e 3 programas de pós-graduação em Geografia (duas dissertações de Mestrado e uma tese de Doutorado) de acordo com o mapa 3.

Observa-se, no Brasil, a concentração em dois Estados, Rio de Janeiro (8) e São Paulo (7), seguidos de Paraná (3) e Minas Gerais (2).

Duas revistas presentes nos Estado da Arte são de origem estrangeira. São estas: a Revista Crítica de Ciências Sociais, localizadas em Coimbra – Portugal e a *Revista Panamericana de Salud Publica* que possui sua sede em Washington, DC – EUA.

NÚCLEO CONCEITUAL DO ESTADO DA ARTE

As palavras-chave fazem parte central deste estudo do estado da arte e serviram de base para a revisão bibliográfica integrativa já que a partir delas pode-se tomar conta de quais são os principais temas abordados nas pesquisas selecionadas, assim como saber quais são os conceitos mais utilizados nas pesquisas da área em epígrafe (artigos, livros, teses e dissertações).

Segundo Albach (2015) as palavras-chave são úteis para classificação dos aspectos pesquisados, pois refletem o que foi abordado em cada artigo. Ou podem refletir de que forma o pesquisador quer ser reconhecido no cenário acadêmico. Além disso, através delas as pesquisas bibliográficas se tornam mais simples servindo como indexadores nas plataformas acadêmicas.

Na planilha do Estado da Arte foram identificadas 61 palavras-chave distintas (excluindo as que mencionam a localização do estudo já que foram abordas anteriormente) e em três textos não

foram encontradas (BEATO, 1998; RONILK, 1999; PORTO-GONÇALVES, 2006). O termo mais utilizado foi "violência" com incidência em 7 pesquisas, seguido de "violência urbana" e "homicídios" presentes em 6 textos cada, "análise espacial" com incidência em 5 estudos e "Sistema de Informações Geográficas" constante em 3 obras.

Outro ponto analisado foi o de identificar quais pesquisam apresentam os termos "Geografia do Crime", "Geografia da Violência" ou "Geografia do Crime e da Violência". Para o primeiro foram constatados dois registros, porém nada foi encontrado para os demais. Cabe salientar que apesar dos termos relacionados com Geografia da violência não se apresentarem de forma clara o termo "violência" apresenta registro em 17 dos 25 textos presentes no estado da arte enquanto "crime" e seus derivados apresentam apenas 8 aparições.

Para ilustrar o resultado obtido com a organização das palavras-chave fez-se o uso da técnica conhecida como "nuvem de palavras" para representar os conceitos em destaque em língua portuguesa tendo como fundo o mapa do Brasil (figura 2).

Tal técnica destaca os termos mais incidentes em determinado banco de dados e segundo Silva e Jorge (2019) este recurso gráfico representa frequências de palavras utilizadas em um texto e por meio de algoritmos é possível construir imagens formadas por dezenas de palavras cujas dimensões indicam sua frequência ou relevância temática em meio a centenas ou milhares de postagens.

Percebe-se, portanto, que são diversas as questões que envolvem a caracterização da violência presente na sociedade, seja ela de espaço urbano ou rural, e a geografia pode ser colocada como uma ferramenta essencial para entender essas questões e trabalhar soluções para diminuir os números das violências, para um plano de

ação bem elaborado o entendimento da geografia da violência é essencial.

Figura 2 - Nuvem de palavras-chave do Estado da Arte em pesquisas sobre Geografia do Crime e da Violência



Fonte: Elaboração própria

Atrelar a ciência geográfica para entender a ocorrência de violências tem sentido quando esta tem como um de seus principais objetos de estudo o espaço e outros conceitos como a compreensão da relação entre os homens e como estes interferem na estruturação desse espaço e a violência tem uma de suas origens baseada nessa

relação, estando esse presente em todos os lugares e seguindo a dinâmica do espaço ocupado pela sociedade.

Fora verificado que estes termos formam o núcleo ontológico das pesquisas em geografia do crime e da violência já que a partir deles podemos classificar dois aspectos da Geografia do Crime e da Violência: Um teórico/qualitativo que versa sobre a violência em si e agrega os termos violência, violência urbana e homicídios (i) e o outro com característica empírica/quantitativa que apresenta as técnicas de análise utilizadas nas pesquisas com a análise espacial e sistema de informações geográficas (ii).

Partindo da ideia utilizada por Albach (2015) essa classificação forneceu a estrutura para a realização de uma análise sistemática da literatura que serviu para encontrar evidências entre a bibliografia e a empiria ao oferecem evidências suficientes para compreensão das informações sobre a difusão da pesquisa em Geografia do Crime e da Violência em língua portuguesa.

Conclui-se que a visão da ciência geográfica sobre a violência parte de duas vertentes observadas nesta pesquisa. Uma de caráter apenas quanto à espacialidade do fenômeno, ou seja, que busca identificar onde ela se apresenta no espaço e como ela pode ser representada (geralmente em mapas) e a segunda busca a compreensão do problema (ou tenta) com um viés mais teórico e se aprofunda nas causas estruturais de como a violência se manifesta no espaço (atrelado ao sistema econômico vigente na sociedade) alertando que a análise espacial quantitativa não encontra um fim em si mesma para o entendimento das contradições do tema.

REFERÊNCIAS

ALBACH, V. M. **A difusão da pesquisa em Geografia do Turismo na Ibero-América** (Tese de Doutorado em Geografia). Curitiba: UFPR, 2015.

ALMEIDA, L. S; CHAGAS, C. A. N; RAMOS, E. M. L. S. "Agentes territoriais locais e crimes violentos letais, Macapá-Brasil". **Mercator**, n. 17, 2018.

ALVES, F. D. "Considerações sobre métodos e técnicas em geografia humana". **Revista Dialogus**, vol. 4, n. 1, 2008.

ARAÚJO, F. A.; CHAGAS, C. A. N. "Segurança pública, criminalidade, violência e (re)produção do espaço urbano: uma breve discussão sobre sua relação". **Formação (Online)**, vol. 27, n. 51, 2020.

DINIZ, A. M; NAHAS, M. I. P; MOSCOVITCH, S. K. "Geografia da violência urbana em Belo Horizonte". **Caderno de Geografia**, vol. 13, n. 20, 2003.

FELIX, S. A. **Geografia do Crime**: interdisciplinaridade e relevâncias. Marília: Marília-UNESP-Publicações, 2002.

GOMES, M. L; SENHORAS, E. M. "Geografia política e geopolítica â luz de uma revisão integrativa". **Revista Intellector**, vol. 17, n. 33, 2020.

HAESBAERT, R. **Viver no limite**: território e mult/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

LIRA, P. S. **Geografia do crime**: homicídios e aspectos demográficos no Brasil e Estado de Espírito Santo (Tese de Doutorado em Geografia). Vitória: UFES, 2019.

MELO, S. N. **Geografia do crime**: análise espacial da criminalidade no município de Campinas-SP. (Tese de Doutorado em Geografia. Campinas: UNICAMP, 2017.

MELO, S. N; MATIAS, L. F. "Geografia do crime e da violência no Brasil entre 2007 a 2015". **Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia**, vol. 12, n. 19, 2016.

NASCIMENTO, W. J. F; SENHORAS, E. M. **Arquivo iconográfico sobre a pesquisa de Geografia da Violência em Boa Vista – RR**. Boa Vista: UFRR, 2022.

REIS NETTO, R. M. "O crime sob o olhar da Geografia". **Anais do XIV Encontro Nacional de pós-graduação e pesquisa em Geografia – ENANPEGE**. Campina Grande: Realize Editora, 2021.

SILVA, P. V; JORGE, T. A. "Análise de conteúdo por meio de nuvem de palavras de postagens em comunidades virtuais: novas perspectivas e resultados preliminares". **Anais do 8° Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa: Atas – Investigação Qualitativa em saúde/Investigación Cualitativa em Salud**. Lisboa: CIAIQ, 2019.

CAPÍTULO 2

Investigação Guiada pela Inteligência:
Vantagens e Desafios para Implementação

INVESTIGAÇÃO GUIADA PELA INTELIGÊNCIA: VANTAGENS E DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO

Alexandre Vieira Soares

Carlos Augusto Pinel Machado

Helder Arns Pedron

Jimmy Santana de Carvalho Segundo

José Carlos André Dos Santos

O Estado Brasileiro passou por transformações importantes nos últimos 40 anos, notadamente a partir dos anos 90, com abertura da economia, privatizações e reformas administrativas na busca de serviços públicos que atendessem a demanda de uma sociedade amplamente urbanizada.

O movimento seguiu a tendência mundial do neoliberalismo, tendo como principal mola propulsora o governo Inglês no início dos anos 80, o qual, sob o comando de Margareth Thatcher, tentava se desvencilhar do fardo econômico trazido pelo Estado de bem-estar social pós segunda guerra mundial, por meio de austeridade e controle nos gastos públicos.

A partir dos anos 90, também na Inglaterra, cunhou-se o termo Nova Administração Pública, tendo por linha principal o controle e qualidade do gasto público. Decisões administrativas deveriam ser racionais, fundamentadas e seus resultados submetidos à análise de eficiência e eficácia por meio de indicadores.

No contexto de busca por controle e eficiência na Administração Pública, foram implementadas mudanças no trabalho policial, podendo-se citar duas caracterizadas pelo controle

centralizado, o COMPSTAT nos Estados Unidos e o Policiamento Guiado pela Inteligência, na Inglaterra.

No Brasil, o trabalho policial tem passado por diversos questionamentos, principalmente no que se refere aos resultados e confiança. No caso das polícias civis, organizações que possuem a atribuição de investigação criminal, o trabalho policial tradicional é marcado pela reatividade, falta de planejamento e baixa confiança da população.

O presente estudo tem por objetivo analisar as vantagens de adoção do modelo de gestão policial Intelligence Led Policing (Policiamento Guiado pela Inteligência) para as Polícias Civis Brasileiras. Considerando-se a natureza do trabalho realizado pelas polícias civis, adota-se a denominação sugerida por Freitas (2022), i.e., Investigação Guiada pela Inteligência - IGI.

Os autores do presente trabalho são integrantes de Polícias Civis de cinco Estados Brasileiros, tendo se proposto a responder a seguinte pergunta principal: Como o modelo de gestão Investigação Guiada por Inteligência - IGI pode contribuir para a superação das dificuldades enfrentadas pelas polícias civis brasileiras?

Para alcançar o objetivo do estudo e responder à pergunta principal, foram formuladas as seguintes perguntas secundárias: 1. Quais as principais dificuldades da investigação policial brasileira? 2. Qual o conceito, características e vantagens da IGG? 3. Quais os desafios para implementação da IGG nas polícias civis brasileiras?

MARCO TEÓRICO

A IGI é um modelo de gestão policial baseado no uso da informação, abrindo-se condições para um trabalho proativo e focado na prevenção de atividades criminosas. A IGI depende

fundamentalmente do compartilhamento de dados dentro da corporação, parcerias entre instituições e formação de analistas, servindo de base para a tomada de decisões pela alta gestão e guiando o trabalho da ponta (CARTER, 2016; FREITAS, 2022).

O modelo foi desenvolvido a partir dos anos 90 na Inglaterra, em um cenário de busca por eficiência no trabalho policial, tendo por marco histórico a aprovação do Modelo Nacional de Inteligência do Reino Unido. Nos EUA a IGI ganhou espaço a partir dos ataques de 11.09.2001 com foco no combate ao terrorismo (CARTER, 2016).

Pereira, citando Ratcliffe, esclarece que o IGI "*enfatiza a análise e a inteligência como essenciais para uma estrutura objetiva de tomada de decisão que prioriza pontos críticos do crime, vítimas repetidas, infratores prolíficos e grupos criminosos"* (PEREIRA, 2020, p. 15) SILVA (2014, p. 18) traz o conceito de Auger, para o qual:

> Intelligence-Led Policing pode ser definido como uma filosofia, um modelo ou uma teoria, que se concentra na coleção e análise de dados criminais e sociais para apoiar investigações em curso, como também para identificar criminosos e tendências criminosas.

É um modelo de policiamento que se caracteriza pelo uso das informações (inteligência) com o fim de antecipar o risco e influenciar a ação do tomador de decisões (PEREIRA, 2020). Para aplicação da metodologia do IGI, Ratcliffe desenvolveu o chamado ciclo 3-i que, em português, pode ser definido pelos verbos interpretar, influenciar e impactar (SILVA, 2020).

Deste modo, ainda de acordo com Silva, o analista de inteligência interpreta o ambiente criminal e, das informações

colhidas, busca influenciar nas ações do tomador de decisões. Este, diante das informações produzidas age de modo a impactar no ambiente criminal como, por exemplo, prendendo criminosos de maior reincidência ou impedindo a ação de grupos organizados.

James (2011) registra que o modelo não pode ser confundido com processos isolados de combate ao crime fundados no trabalho de especialistas em inteligência, mapeamento de crime, análise de padrões criminais, análise de dados, abordagens para "resolução de problemas", além de outras inovações desenvolvidas para a mudança de paradigma no trabalho policial, às quais influenciaram Sir David Phillips na concepção do NIM - mas, de fato, são diferentes de IGI.

A fim de investigar quais fatores influenciaram a adoção da IGI em organizações policiais, Carter (2016) identificou variáveis preditoras do modelo de gestão IGI, as quais foram: pressão institucional; adequação à legislação federal quanto ao uso de dados; e crença no impacto da IGI sobre os resultados do trabalho policial; tendo esta última apresentado o maior poder de predição no modelo proposto.

A IGI é uma filosofia de gestão que implica em uma mudança significativa, com realocação da inteligência para o centro das funções organizacionais (SCHAIBLE; SHEFFIELD, 2012). A utilização de princípios de policiamento comunitário e orientado por problemas deve ocorrer concomitantemente, visto que os cidadãos podem contribuir com muita informação e dados importantes (SCHAIBLE; SHEFFIELD, 2012).

Apesar de emergir no mesmo contexto (Nova Administração Pública) a IGI não se confunde com o COMPSTAT, visto que este não propôs alterações significativas sobre "como" realizar o trabalho policial (SILVA, 2015) e foi concebido dentro da visão tradicional de alcance de resultados por meio de cobrança e punição (JAMES, 2011).

Viaene *et al*. (2009) apresentam estudo sobre a polícia de Amsterdã e estabelecem a IGI como o modelo de gerenciamento capaz de sustentar a implementação do conceito de *inteligência de negócios operacional*, permitindo-se o fluxo de informações nos diversos níveis organizacionais, alcançando-se também os policiais da ponta. A proposta é condizente com a terceira geração de business intelligence, caracterizada pela antecipação de eventos futuros (e não apenas à compreensão de eventos passados). O estudo descreve mudanças de estrutura organizacional adotadas pela polícia de Amsterdã, assim como ferramentas eletrônicas implementadas.

Em estudo sobre duas polícias estaduais da Austrália, Burcher e Whelan (2018), identificaram dificuldades práticas para implantação do IGI, com destaque para a falta de compartilhamento de informações dentro e fora da organização, dificuldades de entendimento sobre o papel da inteligência por parte de investigadores (e vice-versa) e falta de treinamento sobre as ferramentas de inteligência.

Silva (2020) relata a aplicação do IGI no âmbito da Polícia Judiciária, culminando com redução de roubos a bancos no Estado do Rio Grande do Norte. Segundo Silva, foi criada uma força de repressão a roubos a banco entre as polícias federal e estadual do Rio Grande do Norte. A partir da análise de inteligência, houve uma interpretação do ambiente criminal e os dados colhidos influenciaram as decisões dos gestores da força tarefa. As ações tomadas impactaram decisivamente no ambiente com a redução de 72% do número de ocorrências em apenas 3 anos.

Schaible e Sheffield (2012) apontam que, a partir dos ataques terroristas de 11.09.2001, mudanças organizacionais significativas ocorreram em agências policiais americanas na adoção da IGI, principalmente naquelas com maior tamanho, que se enxergavam maior risco no terrorismo, assim como maior proximidade territorial com fatos terroristas. Cita o exemplo trazido por Ratclife (2007),

referente à Polícia de Nova Jersey, a qual passou por mudança cultural e estrutural do seu braço investigativo, desenvolvendo um "mindset" de IGI. Outra mudança importante identificada nas polícias americanas foi o grau de compartilhamento de informações e inteligência entre agências locais, estaduais e federais.

MÉTODO

O estudo é de natureza qualitativa, desenvolvido a partir da visão dos autores sobre os problemas enfrentados pelas polícias civis brasileiras, seguida de levantamento bibliográfico. Para encontrar o material que fundamentou o estudo, realizou-se uma busca por palavras chave em sites especializados (CAPES) e Google Acadêmico.

Os termos utilizados para o levantamento foram "Intelligence Lead Policing"; "Police Management" e "Gestão Policial". A partir dos resultados iniciais, foram selecionados novos textos cujo título pareciam mais adequados aos objetivos do trabalho, recorrendo-se aos respectivos referenciais bibliográficos a fim de encontrar outros materiais, na técnica conhecida como "bola de neve".

Para a estruturação do trabalho, o grupo decidiu partir das perguntas de estudo: 1. Quais as principais dificuldades da investigação policial brasileira? 2. Qual o conceito, características e vantagens da IGI? 3. Quais os desafios para implementação da IGI nas polícias civis brasileiras?

A resposta da primeira pergunta foi alcançada por meio de chuva de ideias entre os autores da pesquisa, todos policiais civis com média de 20 (vinte) anos de carreira, integrantes das Polícias Civis do Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Alagoas e Rondônia. Após uma discussão inicial, foram listados 10 fatores

representativos de "principais problemas enfrentados pela investigação brasileira", os quais foram submetidos a reanálise e condensados em 03 itens finais. As demais perguntas foram respondidas a partir do levantamento bibliográfico, complementadas na discussão com a visão dos pesquisadores, tendo em vista a escassa produção nacional sobre o tema.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dificuldades e desafios da investigação policial brasileira

Com base nas experiências profissionais nas respectivas corporações, os membros do grupo arrolaram as seguintes dificuldades e desafios para a investigação policial brasileira: a) reatividade; b) falta de recursos humanos e materiais; c) cultura policial (resistência a mudanças e ao compartilhamento de informações).

A reatividade refere-se à falta de planejamento e incapacidade de antecipação e tratamento das causas dos problemas, gerando bordões como "enxugar gelo" ou "apagar incêndio" (FREITAS, 2022). Sabe-se que o crime ocorre e que a polícia deve estar pronta para trabalhar, no entanto, não há um entendimento do contexto social da criminalidade, nem mesmo uma definição clara de prioridades.

A falta de efetivo é um problema comumente mencionado, no entanto, conforme aponta James (2011), sobre a polícia inglesa, a contratação e o aumento de investimentos, por si só, não levaram à melhoria da qualidade e aumento dos resultados. Portanto, a capacidade de tratar as causas efetivas da criminalidade com definição clara de prioridades e compartilhamento de informações, é

um fator que pode contribuir significativamente com a solução para a dificuldade apontada. Quanto à cultura policial, é um desafio a ser abordado em dois aspectos principais: resistência a mudanças e resistência ao compartilhamento de informações.

Por ser um tema ainda pouco trabalhado na Administração Pública, o compartilhamento de conhecimento é um dos fatores que mais gera contribuição para o desenvolvimento organizacional. Tonet e Paz (2006) apresenta um modelo composto por 4 etapas, sendo:

1) Iniciação - identificação dos conhecimentos necessários, verificação de onde aplicá-los e como obtê-los;
2) Implementação - integração de fontes e destinatários do conhecimento;
3) Apoio - ações que visam promover o compartilhamento, seja por meio de oportunidades ou orientação prática;
4) Incorporação - disseminação e prática do conhecimento compartilhado. Assim, torna-se um desafio a implantação dos processos que criam, gerenciam, armazenam e disseminam o conhecimento entre as partes de uma organização, sendo necessário fazê-la com eficiência, para que a informação seja disponibilizada da melhor forma possível.

A Gestão do Conhecimento como um conjunto de atividades voltadas para a promoção deste conhecimento deve possibilitar que o Sistema de Segurança Pública e os seus colaboradores tenham acesso às melhores práticas e conhecimento disponíveis, caso

contrário jamais será possível a implementação do modelo de policiamento orientado pela inteligência.

Nesse sentido, faz-se necessário a exploração de novas metodologias, através da inteligência policial e suas tecnologias/ recursos a fim de melhorar e contribuir com o combate à criminalidade e, consequentemente, um melhor atendimento das instituições públicas para a população, pois, de acordo com Batista (2006, p. 18) "a administração pública busca principalmente qualidade, eficiência, efetividade social e desenvolvimento econômico e social".

A inteligência policial não se limita ao combate à criminalidade por meio de tecnologias e recursos avançados, mas também aborda uma melhor prática de trabalho para o agente de segurança pública, o qual está propenso a ter um maior desgaste físico e emocional em razão de seu trabalho, por estar sempre em prontidão para atender a população e combater o crime.

Assim, a Inteligência Policial surge para beneficiar os agentes, proporcionando uma melhor satisfação em desempenhar suas funções, além da melhoria da qualidade de serviço, autoestima, reconhecimento desse profissional e, em consequência disso, seu trabalho irá refletir na segurança da sociedade e eventual redução da criminalidade.

James (2011) aponta a resistência à mudança como dificuldade afeta às inovações do trabalho policial. Não apenas para a IGI, mas também nas tentativas inglesas de implementar modelos como o policiamento orientado para o problema e policiamento comunitário. A inteligência precisa ser desmistificada e passar a ser vista como uma ferramenta útil para o trabalho policial convencional.

Nesse aspecto, torna-se essencial o desenvolvimento de lideranças policiais capazes de implementar as mudanças no sentido

da profissionalização da gestão e adoção do modelo IGI. O senso de urgência, a visão compartilhada, assim como metas de curto prazo são apontados por Kotter (1997) como fatores essenciais para a implementação de mudanças organizacionais, especialmente em contextos como os das polícias civis brasileiras, com necessidade de quebra de paradigmas no formato de trabalho.

Em pesquisa empírica realizada na Polícia Civil do Distrito Federal, Pedron (2017) encontrou valores predominantes de conservação e autopromoção, indicando que os policiais se sentem seguros com a manutenção do "status quo", contexto que torna ainda mais essencial a atuação de líderes capazes de implementar mudanças.

A liderança também se apresenta como central em outro problema identificado nas polícias brasileiras, a falta de cooperação e afastamento das forças investigativas e uniformizadas. James (2011) relata situação parecida na polícia inglesa, entre o braço investigativo e o uniformizado. O afastamento entre essas áreas apresenta barreira importante à IGI, visto que um de seus postulados é a cooperação e troca de informações entre diferentes áreas e agências envolvidas na segurança pública.

Conceito, características e vantagens da IGI

Diante do levantamento bibliográfico registrado acima, pode-se afirmar que a IGI é um modelo gerenciamento e controle de informações sobre riscos e ameaças criminais, fundado no compartilhamento de informações, que prima por uma abordagem proativa e pela concentração de esforços de investigação contra criminosos reincidentes e alvos com grande potencial para a criminalidade.

O conceito de Inteligência compreende um vasto conjunto de ferramentas tecnológicas usadas na transformação de um grande volume de dados (Big Data) em informação e conhecimento para criar estratégias e apoiar o processo de tomada de decisões.

A implementação da IGI depende de uma mudança organizacional significativa, com a ressignificação do papel da inteligência. É possível apontar quatro diferenças fundamentais entre a IGI e o policiamento tradicional:

a) Capacitação do quadro de servidores para entenderem o papel da inteligência e a necessidade de compartilhamento de informações;

b) Criação de canais abertos entre diferentes fontes de informação (organizações policiais, empresas e comunidade), produtores de informação (analistas) e os consumidores de informação (alta cúpula, linha de frente e outras polícias);

c) Os processos de inteligência devem seguir prioridades estratégicas, isto é, a estratégia da organização definirá os critérios de seleção de dados que alimentarão a análise de inteligência;

d) A informação produz evidência que deve ser compartilhada dentro e fora da organização, subsidiando a tomada de decisão organizacional (RATCLIF, 2008).

Ao permitir a centralização de decisões e estabelecimento de prioridades fundadas em informações, o modelo garante a melhoria de eficiência e eficácia das ações policiais. Nesse modelo, a Inteligência Criminal é que deve pautar as operações policiais e não o contrário (FREITAS, 2022). Assim, o trabalho de investigação policial passa a se orientar pela perspectiva holística de

criminalidade e não pela abordagem do “varejo de crimes” (modelo tradicional orientado exclusivamente por eventos passados visando “apagar incêndios").

Em vez de reatividade, o modelo propõe uma atuação proativa da investigação policial, possibilitando a prevenção de fatos criminais futuros, assim como a otimização da energia e recursos gastos - focando-se no que “realmente interessa”.

Uma importante vantagem da IGI, especialmente no âmbito da investigação criminal, é a possibilidade de racionalização dos escassos recursos da polícia investigativa. O modelo funciona basicamente numa espécie de aplicação da teoria de Pareto, com foco em determinados locais e grupos criminosos de maior representatividade (SILVA, 2020). Segundo Pereira, a IGI apresenta as seguintes vantagens:

> [...] balancear os recursos, focando em crimes mais perigosos e reincidentes; direcionar para outras estruturas algumas atividades rotineiras; através de estruturas de apoio, influenciar e suportar a tomada de decisão; a utilização de melhores práticas de comando e controlo; economizar custos; um melhor conhecimento da população bem como a maior taxa de sucesso na redução, prevenção e irradicação criminal (2020, p. 20).

Uma desvantagem que pode ser apontada é o risco de impactos nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos (PEREIRA, 2020). A mesma desvantagem é tratada por Nobre (2020) que registra a importância de o ILP respeitar as regras legais na produção do conhecimento. A IGI pressupõe o estabelecimento de objetivos de longo prazo e a criação de estratégias de trabalho orientadas para o futuro, direcionadas ao controle da criminalidade.

Desafios para implementação da IGI nas polícias civis brasileiras

Conforme exposto, um problema macro das polícias civis é a falta de recursos de todas as ordens. Neste contexto, a IGI é o modelo de gestão mais adequado pois permite que a polícia investigativa possa concentrar seus recursos em locais e vítimas mais comuns e buscar desarticular grupos criminosos mais representativos e impactantes.

A IGI tem por linha estrutural o compartilhamento de informação e sua utilização pelo centro decisório da corporação a fim de guiar o trabalho da ponta, estabelecendo-se, assim, prioridades claras para o trabalho realizado. Freitas (2022), aponta como desafio para implementação do modelo a necessidade de capacitação de analistas, a fim de dar adequado tratamento à excessiva quantidade de dados disponíveis. Aqui desenham-se duas possibilidades: capacitação de policiais ou a contratação de analistas terceirizados.

As características principais da IGI parecem tratar diretamente de dois problemas apontados para a investigação brasileira (seção acima): a reatividade do trabalho policial e a sobrecarga de serviço. No entanto, sua implementação esbarra no terceiro ponto de dificuldade, i.e., a cultura policial de resistência à mudanças e resistência ao compartilhamento de informações. Nesse aspecto, caberá às Polícias Civis do Brasil a formação de líderes capazes de guiar os servidores para a mudança, a qual é urgente e que poderá elevar os níveis de produtividade de forma significativa.

Apesar das vantagens demonstradas, dois aspectos geram preocupação quando se fala da implementação de IGI, o primeiro diz respeito à utilização de dados pessoais para fins de interesse público, situação observada por Arruda, Resende e Fernandes (2022), ao

ponderar que a coleta massificada para finalidades imprecisas ou não definidas mostra-se problemática; logo, torna-se relevante a delimitação das finalidades para as quais os dados coletados serão utilizados, bem como a limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização das finalidades.

E a segunda trata de práticas discriminatórias, conforme destaca Lucena (2019), há a necessidade de analisar, a partir da perspectiva criminológica, os perigos da tecnologia de dados com policiamento preditivo quando mal aplicada e interpretada, na manutenção de racismo estrutural, com o viés do potencializador estruturante, e os seus reflexos à realidade brasileira.

Lucena (2019) tem uma posição categórica e preocupante, no tocante ao uso de inteligência artificial, ao partir do princípio de que nenhum software pode classificar pessoas pela sua potencialidade de cometer um crime e nem predicar que, devido endereço ou questão social e de cor, estão mais predispostos a cometer atividade criminosa. Tal visão é atrasada, preconceituosa, racista e eugenista.

Na mesma linha, Arruda *et al*. (2022) se posicionam no sentido de que a operação de softwares amparados em grandes bases de dados que atuam na realização de uma finalidade previamente determinada, na persecução do interesse supostamente legítimo de auxílio às investigações criminais, podem trazer risco na produção de resultados tendenciosos e discriminatórios, sendo relevante a análise crítica da situação.

Há uma percepção geral que a atuação policial no Brasil insere-se dentro do contexto de racismo estrutural e de subcidadania de grupos inteiros de pessoas marginalizadas e estigmatizada, conforme destaca Almeida, Gonçalves e Mota (2021). Dessa forma, a maior dificuldade é estabelecer parâmetros de Inteligência Artificial que não resultem em ações discriminatórias, mas que ao

mesmo tempo possam colaborar com o combate às práticas criminosas.

CONCLUSÃO

Tendo em vista os desafios e dificuldades enfrentadas pela investigação brasileira, assim como considerando-se suas vantagens, i.e., proatividade, uso de recursos tecnológicos, racionalidade e centralização de decisões, verifica-se que é a Investigação Guiada pela Inteligência é o modelo de gestão a ser adotado pelas Polícias Civis Brasileiras, sem prejuízo do policiamento comunitário e orientado por problemas.

No entanto, as organizações policiais devem investir na formação de lideranças capazes de superar a cultura de resistência a mudanças e aversão ao compartilhamento de informações, bem como procurar alternativas para evitar que a adoção de ferramentas de inteligência resultem em ações discriminatórias.

Para estudos futuros sugere-se a abordagem de pesquisa mista (CRESWELL, 2010), com construção de questionário específico para estudo de variáveis que possam impactar na adoção do modelo IGI, considerando-se a cultura policial de resistência à mudança.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. N.; GONÇALVES, V. C.; MOTA, J. J. “Atuação Policial, Discriminação e Direitos Humanos: Análise dos Julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos”. **Revista Direito Público**, vol. 18, n. 99, 2021.

ARRUDA, A. J. P.; RESENDE, A. P. B. A.; FERNANDES, F. A. "Sistemas de Policiamento Preditivo e Afetação de Direitos Humanos à Luz da Criminologia Crítica". **Revista Direito Público**, vol. 18, n. 100, 2022.

BURCHER, M.; WHELAN, C. "Intelligence-Led Policing in Practice Reflections from Intelligence Analysts". **Police Quarterly**, n. 0, 2018.

CARTER, J. G. "Institutional Pressures and Isomorphism: The Impact on Intelligence-Led Policing Adoption". **Police Quarterly**, n. 0, 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Editora Penso, 2010.

FREITAS, L. S. **Ensaio Sobre Intelligence Led Policing**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2022.

JAMES, A. **The Influence of Intelligence-Led Policing Models on Investigative Policy and Practice in Mainstream Policing 1993-2007**: Division, Resistance and Investigative Orthodoxy (PhD Thesis of Economics and Political Science). London: London School of Economics and Political Science, 2011.

KOTTER, J. P. **Liderando Mudança**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 1997.

LUCENA, P. A. C. "Policiamento preditivo, discriminação algorítima e racismo: potencialidades e reflexos no Brasil". **Anais do VI Simpósio Internacional Lavis**. Salvador: Lavits, 2019.

NOBRE, J. D. A. **As considerações legais na aplicação do intelligence-Led Policing, no âmbito da proteção de dados e dos**

direitos humanos (Dissertação de Mestrado em Ciências Militares). Lisboa: Academia Militar, 2020.

PEDRON, H. A. **Os Delegados Foram Alocados com Justiça? Valores Humanos como Preditores da Percepção de Justiça Organizacional** (Dissertação de Mestrado em Psicologia Social do Trabalho). Brasília: UnB, 2017.

PEREIRA, A. R. P. **Do Modelo de Policiamento tradicional ao Modelo Intelligence-Led Policing**: Estudo comparativo (Dissertação de Mestrado em Ciências Militares). Lisboa: Academia Militar, 2020.

RATCLIFFE, J. **Intelligence-led policing**. London: Willan Publishing, 2008.

SCHAIBLE, L. M.; SHEFFIELD, J. "Intelligence-led policing and change in state law enforcement agencies". **Policing: An International Journal of Police Strategies and Management**, vol. 35, n. 4, 2012.

SILVA, S. E. S. F. **Policiamento de proximidade e intelligence-Led Policing**: a necessidade da partilha de informação para um melhor desempenho policial (Dissertação de Mestrado Curso de Formação de Oficiais da Polícia). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2014.

SILVA, W. C. P. "O Estabelecimento de Indicadores para a Polícia Judiciária". **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, vol. 6, n. 2, 2015.

SILVA, W. C. P.; PEREIRA, E. S. (orgs.). **Disciplinas extrajurídicas de Polícia Judiciária**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020.

VIAENE, S. *et al*. "Intelligence-Led Policing at the Amsterdam Amstelland Police Department: Operationalized Business Intelligence with an Enterprise Ambition". **Intelligent Systems in Accounting Finance and Management**, vol. 16, 2009.

CAPÍTULO 3

Política Pública de Segurança como Sistema Adaptativo Complexo: Uma Análise no Contexto Capixaba

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA COMO SISTEMA ADAPTATIVO COMPLEXO: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO CAPIXABA

Gustavo Debortoli

Sabrina Oliveira de Figueiredo

Mônica de Fatima Bianco

A implementação de políticas públicas tem sido um campo de investigação tradicionalmente negligenciado da gestão pública (HREBINIAK; JOYCE, 2006).

A afirmação fica mais evidente quando considerada a perspectiva dos atores responsáveis pela implementação (LOTTA, 2019) e de elementos da Complexidade organizacional, como interações não hierárquicas, intercâmbios informais de informações e a discricionariedade inerente aos responsáveis pela implementação de políticas públicas (HILL; HUPE, 2002; RAJA, 2016).

Em parte, a ausência de abordagens a esses fatores deveu-se à carência de modelos analíticos pertinentes, ou ainda, ao fato da implementação de políticas públicas ser, muitas vezes, considerada uma mera uma extensão do processo de formulação estratégica (HILL; HUPE, 2002).

Entendido como um processo de transformação de intenções políticas em intervenções do Poder Público que visam sanar uma situação problemática na vida social, a partir de um conjunto de regras e procedimentos reguladores (WILDAVSKY, 1973; HOGWOOD; GUNN, 1985), o conceito de implementação de políticas públicas, sofreu forte influência positivista, reproduzindo

conteúdos marcadamente deterministas e lineares, que se fundamenta no fato de que a política seja implementada da forma como foi formulada, pressupondo uma relação de proporcionalidade entre a formulação e a implementação (MORÇÖL, 2012).

Na prática, o quadro é outro: uma multiplicidade de circunstâncias, atores, interesses, influências, decisões e ações que se interconectam e se reconfiguram continuamente, evidenciando a natureza fragmentada, complexa e plural do processo de implementação de políticas públicas (PÜLZL; TREIB, 2004; MORÇÖL, 2012). Esse é o quadro de interesse deste estudo.

O uso de pressupostos teórico-metodológicos das teorias da complexidade fornece uma plataforma de análise capaz de contemplar as diferentes perspectivas envolvidas no desenvolvimento de políticas públicas e propor novos modos de *policy-making* (HAYNES, 2015), a partir de uma concepção sistêmica de seus múltiplos elementos e interações.

Nesse contexto, políticas públicas passam a ser entendidas como um Sistema Adaptativo Complexo (SAC), com características emergentes e auto-organizativas, onde as relações são não-lineares e co-evolucionárias (MORÇÖL, 2012).

Isso significa considerar que os agentes envolvidos no processo de implementação de políticas públicas não apenas constroem interpretações próprias – segundo seus interesses – das políticas a serem implementadas, como também, durante o processo, fazem escolhas e avaliam suas consequências e, a partir de um conjunto de interações (redes de *feedback*) interdependentes, desenvolvem adequações a partir das ações executadas (aprendizado), e aperfeiçoam suas formas de atuação (STACEY, 1996).

A motivação para o estudo encontrou respaldo na escalada discrepante da violência letal registrada nas últimas décadas no

Brasil, que em alguns estados atingiu o limiar epidêmico, e que, portanto, configura-se num dos principais problemas sociais contemporâneos.

O objetivo deste estudo foi *analisar o processo de implementação de uma política pública de segurança*, *como um Sistema Adaptativo Complexo.* Buscou-se, assim, contribuir com o avanço das pesquisas acadêmicas dedicadas à implementação de políticas públicas a partir da lente dos SACs, que, pode ser considerada uma perspectiva oportuna para os estudos de mudança estratégica na esfera governamental.

Metodologicamente, a pesquisa desenvolvida assumiu natureza qualitativa (BAUER; GASKELL, 2017). Foi considerado como objeto de análise a experiência de uma política de segurança implementada no estado do Espírito Santo, sudeste do país, no quadriênio 2011-2014.

O material empírico foi produzido a partir de documentos oficiais e entrevistas realizadas com agentes envolvidos no planejamento e execução da política pública de segurança. Os dados, por sua vez, foram tratados por intermédio das técnicas de análise documental e de análise de narrativa.

Ressalte-se que, em termos de organização, o presente artigo contempla, além deste capítulo introdutório, o referencial teórico – o qual está subdivido em três subseções que delineiam assuntos pertinentes à compreensão do tema de interesse do estudo (mudança estratégica no setor público, implementação de políticas públicas e políticas públicas como SACs) –, os aspectos metodológicos, a apresentação dos resultados e, logo após, a discussão dos resultados. Ao final, o trabalho expõe as conclusões do estudo e elenca as referências utilizadas.

REFERENCIAL TEÓRICO

Mudança estratégica no setor público

As diversas definições utilizadas para dar significado ao termo "mudança" tratam, invariavelmente, do estabelecimento de diferenciações por meio de algum tipo de processo, gerenciável ou não, ou da transição de um estado para outro, ao longo de um período de tempo. Envolvem uma variedade de verbetes e ideias intrínsecas como ruptura, confronto, adaptação, transformação, desenvolvimento e inovação que têm como resultado o surgimento de novos padrões (STICKLAND, 1998).

Sob a perspectiva organizacional, o conceito incorpora, entre diversas abordagens encontradas na literatura, características sistêmicas e multidimensionais que conformam sua definição como qualquer transformação que envolva variáveis críticas da organização, como pessoas, estruturas, processos, tecnologias, estratégia, cultura, poder, política ou outro componente organizacional que seja capaz de impactar significativamente suas partes ou o sistema como um todo (PETTIGREW, 1987; STILES, 1999).

Organizações que operam no setor público caracterizam-se por sua indissociável vinculação a aspectos de ordem política; objetivos pouco tangíveis e por vezes conflitantes; necessidade de prestação de contas ao público (*public accountability*); periodização orçamentária e de gestão (mandato dos gestores); separação entre o *policymaking* e a implementação da estratégia (RING; PERRY, 1985), entre outros que necessitam ser considerados na implementação de processos de mudança. Todavia, apesar de reconhecer tais idiossincrasias, os princípios, conceitos e metodologias utilizados na abordagem de mudança estratégica são de ordem geral, e podem ser igualmente aplicados a organizações do

setor público e privado (JUNGE; KELLEHER; HADJIVASSILIOU, 2006).

No contexto organizacional, é por meio da estratégia que se materializa a habilidade em responder rápida e efetivamente às condições impostas pela mudança (EISENHARDT; MARTIN, 2000). Nessa perspectiva, mudança estratégica pode ser descrita como um processo, evolucionário, intuitivo, que permite que uma organização, submetida a estímulos ambientais e às ações, reações, escolhas e interações interdependentes de seus agentes, estabeleça um novo contexto (CHAKRAVARTHY, 1982; PETTIGREW, 1987).

Uma revisão da literatura de mudança organizacional e mudança estratégica permitiu a identificação de quatro diferentes perspectivas de investigação comuns em que a mudança é discutida: quanto ao conteúdo, que se concentra no "o que" muda na organização; quanto ao contexto, que relacionam-se às forças ou condições existentes nos ambientes externo e interno das organizações; quanto ao processo, que abordam as ações realizadas durante o processo de mudança; e quanto aos critérios, que tratam com os resultados comumente avaliados nos processos de mudança organizacional (ARMENAKIS; BEDEIAN, 1999; PETTIGREW; WOODMAN; CAMERON, 2001).

Quanto à tipologia, mudanças estratégicas podem ser classificadas como contínuas ou transacionais, baseadas em ajustes contínuos nos processos e práticas organizacionais cujo acúmulo permite mudanças significativas na organização; ou episódicas ou transformacionais, que ocorrem quando a organização falha em adaptar-se a um ambiente de mudança e sai de sua condição de equilíbrio fazendo com que a cultura ou a missão organizacional seja alterada (WEICK; QUINN, 1999; BURKE, 2011).

Entre as características ou fatores associados ao sucesso da implementação de mudanças contínuas ou episódicas, Fischer (2002) destaca: pressões ambientais ou institucionais (NADLER; SHAW; WALTON, 1994); existência de planos de ação de longo prazo; a forma como as ações são divididas, executadas e coordenadas, que envolve a autonomia na tomada de decisão, o número de níveis hierárquicos e a capacidade de trabalho em equipe; o fluxo de informações e de comunicação na organização (GRAVENHORST; WERKMAN; BOONSTRA, 2003); a dinâmica das interações e coalizões, que incluem as alianças e interesses envolvidos na promoção da mudança (GREENWOOD; HINNINGS, 1996); e as práticas gerenciais, que incluem objetivos claros, metas definidas e estimular a aprendizagem (BURKE, 2011).

Podem originar-se de forma deliberada – por iniciativa da organização ou (GRAVENHORST; WERKMAN; BOONSTRA, 2003) como adaptação a pressões ambientais ou institucionais – ou emergente, fruto das interações e do aprendizado dos agentes autônomos e proativos que dirigem a mudança (ASTLEY; VAN DE VEN, 1983; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Mudanças implementadas por iniciativa da organização estão normalmente associadas a processos de formulação prévia, e têm por objetivo responder a estímulos ambientais através de intervenções na realidade. Mudanças derivadas de pressões ambientais ou institucionais (ASTLEY; VAN DE VEN, 1983), são em sua maioria fruto de ações fragmentadas, voltadas à implementação de medidas corretivas (adaptação corretiva), onde os problemas são conhecidos, mas as soluções não; caracterizam-se pelo envolvimento de múltiplos agentes na resolução de problemas pontuais e sem a coordenação de uma autoridade central. Mudanças emergentes, que derivam do aprendizado contínuo (MINTZBERG, 2006) são decorrentes de padrões que se desenvolvem a partir do comportamento dos agentes e do que estes aprendem ao longo dos

processos organizacionais; dependem do envolvimento com a implementação das mudanças e são marcadas por comportamentos colaborativos. Na prática, as mudanças derivadas da aprendizagem contínua envolvem a consolidação das práticas de seus agentes que são apropriadas pela organização.

Implementação de políticas públicas

Mudanças estratégicas no setor público materializam-se a partir da execução ou implementação de intervenções governamentais, que transformam intenções e expectativas políticas em resultados percebidos (HILL; HUPE, 2002), na medida em que os objetivos e metas originalmente formulados alcançam os efeitos esperados no mundo real (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

As inúmeras conceituações associadas ao termo políticas públicas buscam descrever "qualquer coisa que o governo escolhe fazer ou não fazer" (DYE, 1984, p. 2); "o que o governo deve ou não deve fazer, o que faz ou o que não faz" (SIMON, 2007, p. 1); ou ainda "as ações, objetivos e pronunciamentos dos governos sobre determinados temas, e em seguida, as medidas que foram (ou não) tomadas para implementá-las" (WILSON, 2006, p. 154).

Essas definições, entretanto, não são suficientemente precisas para descrever a complexidade que caracteriza a concretização de uma política pública, especialmente por conta da reconhecida limitação dos governos em tornar efetivas as políticas que formulam e das divergências que surgem entre os interesses envolvidos, os objetivos formulados e as ações desenvolvidas para alcançá-los durante a fase da implementação, que impactam significativamente os resultados alcançados (SIMAN, 2005).

Os primeiros estudos dedicados exclusivamente ao processo de implementação de políticas públicas foram desenvolvidos por Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1977) e buscaram de forma geral, identificar os fatores críticos de sucesso da implementação de políticas públicas, tendo em vista as intenções ou a decisão política que a motivaram e os resultados alcançados.

Esses estudos pioneiros lançaram luz sobre questões chave para a compreensão do processo, como o fracasso dos modelos prescritivos, que desconsideravam aspectos cognitivos e a ênfase nas interações entre os atores envolvidos e sua capacidade de negociação como variável chave do processo de implementação (SUBIRATS, 1994).

Uma síntese da literatura que trata do tema aponta três perspectivas centrais para analisar o processo de implementação de políticas públicas: *top-down, bottom-up* e teorias híbridas (PÜLZL; TREIB, 2004).

Na perspectiva *top-down* os *policymakers* são vistos como atores centrais, que controlam o processo de implementação de forma linear (ignorando o impacto dos implementadores na realização das políticas) a partir da definição de objetivos claros e consistentes, do uso de sistemas de metas e responsabilidades explícitas e de estruturas de controle hierárquico para supervisionar as ações dos executores (PÜLZL; TREIB, 2004).

No modelo *bottom-up*, a política concretiza-se em nível local, a partir da ação dos servidores públicos que atuam na linha de frente (professores, policiais, médicos), que Lipsky (2010) denominou *street-level bureaucrats*, com autonomia para adaptar a política às condições locais. A principal fonte dessa autonomia seria resultante da discricionariedade necessária para que os trabalhadores possam lidar com os problemas encontrados em seu trabalho diário.

Finalmente, na perspectiva hibrida são combinados elementos das abordagens *top-down* e *bottom-up* a fim de superar suas deficiências conceituais. O sucesso das políticas públicas dependeria, portanto, da definição de objetivos e metas claros, da disponibilidade de recursos para a mudança política e, ao mesmo tempo, de identificar formas de motivar os implementadores e demais grupos de interesse.

Nessa perspectiva, e apoiado nos preceitos estabelecidos por Bardach (1977), os implementadores ocupariam a condição de atores centrais para a compreensão do "hiato" existente entre as intenções dos *policymakers* e os resultados percebidos das políticas públicas, que Pressman e Wildavsky (1984) chamaram "déficit de implementação". Isto se daria, segundo Bardach (1977) devido às interações entre as diversas partes interessadas que buscariam alcançar seus próprios objetivos, e que poderiam ou não ser compatíveis com os objetivos estabelecidos no processo de formulação da política pública.

Para que tais resultados fossem alcançados, seria necessário o acompanhamento dos processos pelos agentes implementadores com vistas à uma eventual necessidade de correção de rumos do processo. A transformação de intenções em resultados necessitava, assim, ser concebida como um ciclo deliberativo, um processo dinâmico de interações que envolveria *feedback* e aprendizado (SOUZA, 2006); um sistema onde a formulação, os resultados e as forças do ambiente estariam em contínua interação conformando uma relação não-linear, onde *inputs* não estabelecem automaticamente *outputs* como originalmente determinado (JANN; WEGRICH, 2007), e permitindo a auto-organização do sistema sem a necessidade de um controle central (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLLI, 2015).

Políticas públicas como sistemas adaptativos complexos

A abordagem das ciências da complexidade introduziu um novo conjunto de paradigmas que permitiu compreender políticas públicas como sistemas complexos. Sua aplicação na análise de políticas públicas demanda, entretanto, uma abordagem integradora, que permita congregar conceitos e princípios de Ciências Políticas e das Teorias da Complexidade, de forma a transcender e complementar as contribuições encontradas na literatura.

Nesse contexto, podemos definir Sistemas Adaptativos Complexos (SAC) como "um grande número de agentes, comportando-se de acordo com seus próprios princípios de interação", de modo que "um agente ou grupo de agentes, determine padrões de comportamento do sistema como um todo" (STACEY; GRIFFIN; SHAW, 2000, p. 106, tradução nossa).

Os agentes operam com algum grau de autonomia, de forma independente e interdependente, e suas interações dão origem a propriedades emergentes, e se auto-organizam em padrões que dão ao sistema sua forma e identidade (COLBERT; KURUCZ, 2011).

Tais atributos de sistemas complexos são concretamente encontrados em características epistemológicas fundamentais que sustentam a teoria política, ao considerar que:

1. Em termos políticos, o todo é maior do que a soma de suas partes (indivíduos, instituições, interações e ideologias), mesmo quando há discordância sobre a importância relativa de cada um (NELSON, 1998);
2. Que as interações entre as partes (indivíduos e instituições) podem conduzir à auto-organização dos

sistemas políticos, sem a necessidade de controle governamental (NEWMAN, 2001); e

3. Que a política se estrutura sobre relações de *feedback* que podem reconfigurar em termos subjacentes, as estruturas de poder, reposicionar os atores nas relações políticas, e remodelar identidades, entendimentos, interesses e preferências dos atores políticos (MOYNIHAN; SOSS, 2014), evidenciando sua natureza adaptável e evolutiva.

Todas estas características similares nos permitem rotular políticas públicas como sistemas adaptativos complexos (MORÇOL, 2012; FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLLI, 2015). Entre os conceitos fundamentais de sistemas adaptativos complexos, essenciais a este estudo, estão aprendizado, autonomia, dinâmica não-linear e interações (redes de *feedback*).

Autonomia é a condição que garante aos agentes a possibilidade de decidir suas próximas ações, e consequentemente impactar o sistema. Como as escolhas de cada agente individual, depende das escolhas dos demais componentes, a definição de uma ação futura representa um rearranjo sistêmico que envolve paradoxalmente autonomia e dependência (STACEY, 1996).

O desenvolvimento de funções públicas, como no caso em estudo, caracteriza-se pela discricionariedade e pela especialização profissional (como é o caso de médicos, policiais e professores), o que lhes garante autonomia na execução de suas atividades (PASCUCCI; MEYER JR., 2013).

Dinâmica não-linear é o resultado direto da interdependência entre os agentes de um sistema adaptativo complexo. Devido às múltiplas interações entre os diversos agentes do sistema, não é possível estabelecer relações claras entre ações e resultados, permitindo diversas respostas a partir de um mesmo estímulo, em

outras palavras, não-linearidade. Uma característica intrínseca a sistemas cujos padrões de interação são não-lineares é, portanto, a imprevisibilidade (STACEY, 1996).

Interações ou redes de *feedback* são características dos SAC que definem a capacidade de inter-relacionamento entre os agentes de um sistema, em um processo onde os resultados da ação de um determinado agente, servem de base para a tomada de novas decisões (*loops* de *feedback*), afetando as ações futuras e promovendo a evolução do sistema (STACEY, 1996; PASCUCCI; MEYER JR., 2013).

Assim, *feedback* pode ser definido como a influência que altera o potencial de ação e o comportamento (MITLETON-KELLY, 2003) dos agentes de um sistema, essencial para o aprendizado individual e coletivo. Stacey (1996) identifica diferentes redes de *feedback*; uma legítima, representada por interações formais, intencionalmente estabelecida pela hierarquia de controle, e outra ilegítima, baseada em relações informais e estabelecida espontaneamente entre os agentes, durante o curso das interações no sistema legítimo, que resulta num tipo de sombra do sistema legítimo (*shadow system*).

Aprendizado é uma característica dos SAC que envolve o ajuste do comportamento dos agentes em função das consequências geradas sobre seus propósitos (STACEY, 1996). Elemento central para a interdependência sistêmica, o aprendizado funciona como força motriz que interliga os diversos agentes sociais, maximizando diversidades e complementaridades para atender às agendas comuns (ANTONACOPOULOU; STREET; CHIVA, 2005).

Entre as diversas tipologias utilizadas para definir e moldar as diferentes formas de aprendizado, Argyris e Schön (1978) propõem as noções de *single-loop learning*, que funciona como um tipo de aprendizagem instrumental, que promove correções

funcionais, mas não altera objetivos ou o desenho estratégico; e *double-loop learning*, que é o modelo de aprendizagem que promove mudanças na cultura, nos valores e na estratégia vigente.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa desenvolvida neste estudo adotou a abordagem qualitativa (BAUER; GASKELL, 2017) e conformou-se por meio de um estudo de caso de caráter descritivo-interpretativo *ex-post-facto* (GERRING, 2017) referente a uma política pública de segurança implementada no Espírito Santo de 2011 a 2014. O nível de análise estruturou-se no plano organizacional e teve como unidade de análise as práticas desenvolvidas pelos agentes.

À época da realização do estudo dois dos pesquisadores-autores eram servidores públicos da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP), órgão responsável pela gestão da área da segurança pública (ESPÍRITO SANTO, 1989), o que permitiu o acesso privilegiado ao campo de pesquisa e aos agentes envolvidos na política pública em questão.

A seleção do caso estudado justificou-se pela possibilidade de analisar um processo representativo de mudança estratégica de uma política pública de segurança, com capacidade de representar o fenômeno em outros contextos, conciliando elementos da Complexidade e, assim, oferecer contribuições para o desenvolvimento da gestão pública.

Os dados da pesquisa foram coletados em 2015, por meio das técnicas de pesquisa documental (documentos oficiais, como Planejamentos Estratégicos, Planos de Governo, Manuais), entrevistas semiestruturadas e entrevistas em profundidade. Ao todo,

44 (quarenta e quatro) agentes de diferentes níveis hierárquicos participaram da pesquisa, componentes dos órgãos diretamente envolvidos na implementação da política pública: SESP, Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) e Polícia Civil do Espírito Santo (PCES).

A seleção dos entrevistados foi definida a partir do critério de acessibilidade (VERGARA, 2017), logo, foram convidados agentes atuantes nesses órgãos com certa proximidade profissional dos pesquisadores, considerando que o conjunto de entrevistados eram agentes diretamente envolvidos na política pública em foco.

Inicialmente foram realizadas as entrevistas em profundidade com o uso de roteiro orientador, no qual constavam questões abertas – balizado pela pesquisa documental –, aplicadas junto a quatro agentes político-administrativos da SESP (nível estratégico). Os objetivos dessa etapa foram identificar as intenções originais (expressas formal e informalmente) dos formuladores da política pública e verificar os processos e resultados divergentes do planejamento original.

Em seguida, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas tendo como público-alvo 40 (quarenta) agentes pertencentes aos quadros da PMES e PCES, diretamente envolvidos no processo de implementação da política de segurança. O objetivo dessa segunda etapa foi identificar as práticas desenvolvidas para a implementação da política pública e os elementos de Sistemas Adaptativos Complexos relacionados.

O tratamento dos dados foi feito a partir do uso das técnicas de análise documental (CECHINEL; FONTANA; GIUSTINA; PEREIRA; PRADO, 2016) e análise de narrativa, que buscou apurar as minúcias das práticas cotidianas vivenciadas pelos agentes, explorando as complexidades e seus relacionamentos (WEBSTER;

MERTOVA, 2008) durante o processo de implementação da política pública.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Detentor de uma das maiores taxas de homicídios dolosos do país, o estado do Espírito Santo registrou entre 1979 e 2009 uma tendência de crescimento contínuo do número de homicídios dolosos, que saltou de 256 homicídios em 1979 para 2034, ao final de 2009 (WAISELFISZ, 2014).

Nesse ano de 2009, a taxa estadual de homicídios dolosos para cada grupo de 100 mil habitantes foi de 56,9, índice que representava mais do que o dobro da taxa média nacional (CERQUEIRA; SILVA; COELHO; LINS, 2020). Tal situação evidenciava que os modelos de gestão que sustentavam as políticas públicas para o setor necessitavam de uma inevitável reinterpretação estratégica.

Caracterizadas pela excessiva centralização decisória, um modelo de gestão burocrático e pelo desenvolvimento de ações estritamente reativas, as políticas públicas de segurança, com raras exceções, não faziam parte do rol de prioridades governamentais. Os modelos de gestão eram marcados pela ausência de mecanismos de controle, avaliação e *feedback*. Demandas oriundas do nível operacional perdiam-se nos "escalões da burocracia", e raramente chegavam aos níveis superiores. O acesso aos decisores políticos restringia-se, exclusivamente, ao nível estratégico.

Em março de 2011, o governo do Espírito Santo iniciou a implementação de sua política pública de segurança que tinha como objetivo principal a prevenção e o controle qualificado da

criminalidade letal (controle da taxa de homicídios dolosos ou intencionais).

Inspirado em três modelos embrionários de gestão por desempenho na segurança pública implantados no Brasil – Programa de Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP) de Minas Gerais (2005), Programa Pacto pela Vida (PPV) de Pernambuco (2007) e Sistema Integrado de Metas (SIM) do Rio de Janeiro (2009) – a política de segurança desenvolvida no Espírito Santo (denominada "Programa Estado Presente") guardava com esses, características comuns, como:

1. A distinção entre *policy-making* e implementação;
2. O uso intensivo de dados;
3. O monitoramento e controle de indicadores de processos e de resultados;
4. Os parâmetros de performance estabelecidos *a priori* para subsidiar o ciclo de gestão;
5. As reuniões periódicas de acompanhamento de resultados;
6. O envolvimento de representantes do alto escalão dos poderes executivo, legislativo, judiciário e do ministério público estadual; e,
7. A compatibilização e a responsabilização territorial operacional integrada entre PMEs e PCEs.

O processo de elaboração da política pública teve início com uma série de visitas técnicas aos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Minas Gerais para a troca de experiências. Envolveu, em diferentes momentos, a participação de gestores da alta administração da SESP (dois representantes), PMES (um representante) e PCES (um representante). A adoção de modelagem

top-down, o reduzido número de agentes e as relações fortemente hierarquizadas favoreceram o estabelecimento de ideias dominantes que moldaram de forma significativa as características do modelo de gestão e a política pública.

Estruturado sobre processos quantificáveis e resultados mensuráveis, o modelo, na percepção dos formuladores, buscou estabelecer um controle rígido das ações operacionais desenvolvidas pelas forças policiais, especialmente por meio do acompanhamento de um conjunto de indicadores de processos, que seriam capazes de medir detalhadamente a execução de atividades específicas, e assim, conduzir toda a estrutura ao atingimento dos objetivos estabelecidos – o que configurou um legítimo sistema de controle estratégico (WILSON, 2006).

A introdução de práticas baseadas em controles rígidos e medidas de desempenho tendem a gerar múltiplas interpretações e suscitar diferentes interesses, favorecendo a não conformidade e o desenvolvimento de mecanismos de resistência, especialmente quando a autonomia profissional sofre algum tipo de modificação (DOOLIN, 2002).

Para minimizar possíveis resistências, a equipe responsável pela formulação, coordenação e avaliação da política buscou estabelecer, desde o início, um pequeno número de objetivos simples e claros que pudessem ser facilmente comunicados, evitando ambiguidades, e permitindo uma reduzida margem de manobra aos agentes envolvidos na implementação da política. Os objetivos foram traduzidos em um conjunto de metas quantitativas estabelecidas *a priori*, orientadas por indicadores, visando materializar e propor "desafios" a serem alcançados.

A implantação do sistema de metas, parte integrada do modelo, exigiu a definição de critérios objetivos de avaliação de produtividade, o estabelecimento de mecanismos de controle, a

divisão e compatibilização territorial e a personificação de responsabilidades. Assim, gestores da PMES e PCES (Comandantes de unidade e Delegados, respectivamente), com autoridade formal para mobilizar recursos e autonomia para definir prioridades e implementar a política de acordo com as especificidades locais, foram nominalmente identificados, e receberam atribuições e responsabilidades compartilhadas sobre um território, atreladas aos indicadores de produtividade e resultados.

Contudo, a pressão por resultados decorrente da introdução de mecanismos de controle gerou percepções e comportamentos diferentes entre os agentes envolvidos. Identificou-se, em alguns casos, falsa aquiescência aos objetivos e metas estabelecidas que resultaram em reações individualizadas, resistência passiva ou negligência no cumprimento de orientações e diretrizes. Porém, de modo geral, a inserção de estruturas de controle funcionou como um mecanismo de estímulo, que desencadeou procedimentos e ações alinhadas com o alcance dos objetivos estratégicos. Destacou o entrevistado 13 que "[...] as metas geram responsabilidade, e consequentemente, são elaboradas rotinas e ferramentas para aprimorar o trabalho e gerar resultados".

O acompanhamento dessas metas, por sua vez, incluiu reuniões operacionais, realizadas semanalmente entre os gestores territoriais, responsáveis pela execução direta das atividades, com o objetivo de promover a adequação dos recursos e ações operacionais às demandas de cada território.

Nessas reuniões, problemas de ordem operacional eram identificados e as soluções para a implementação das ações corretivas naquele território eram construídas em conjunto, estimulando o desenvolvimento de operações integradas, que além de otimizar recursos, reforçava as interações, especialmente por meio do uso de aplicativos de troca de mensagens para *smartphones*

entre os policiais, para a realização de consultas e a troca de informações operacionais.

Observa-se a fala do entrevistado 27: "[...] policiais civis e militares conversam instantaneamente com a via grupo no *WhatsApp* e isso significou aumento do índice de prisões efetuadas". Ocorriam também reuniões de acompanhamento de metas pelo nível estratégico, que envolviam membros do alto escalão dos Poderes Executivo, Judiciário, Ministério Público estadual, da SESP, gestores seniores e gestores territoriais das PMES e PCES.

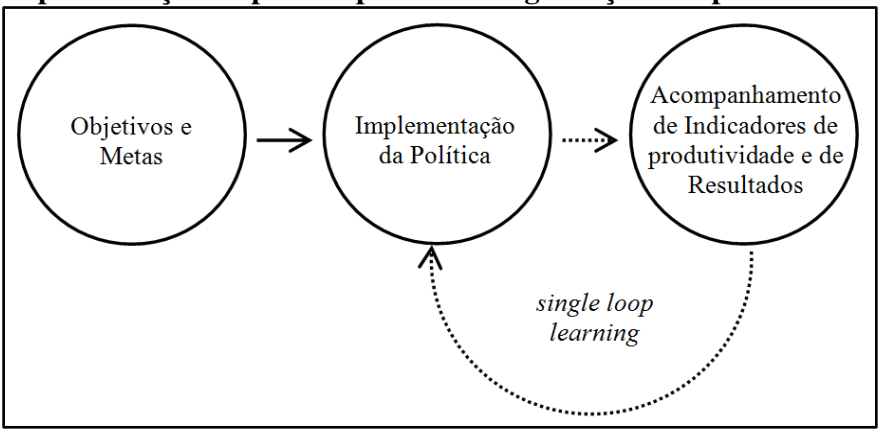
Realizadas com periodicidade mensal, essas reuniões eram presididas pelo Governador do estado, e tinham por objetivo avaliar os indicadores de produtividade e de resultados de cada uma das áreas de responsabilidade compartilhada e discutir propostas para a solução de demandas emergentes, em nível intra e interinstitucional.

A sinalização de alta prioridade dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política pública, dada pelas reuniões de alto escalão, estimulou o envolvimento e as redes de *feedback* compostas por policiais civis e militares, servidores públicos fortemente motivados por dimensões intrínsecas ou simbólicas, como lealdade, comprometimento com objetivos institucionais e senso de dever.

A dinâmica das reuniões estratégicas permitiu assim que, além da avaliação dos indicadores de performance, os superiores políticos e administrativos tomassem contato com problemas cotidianos, situações de trabalho e fatores contextuais vivenciados pelos policiais "no nível de rua" (*street-level bureaucrats*) e as soluções por eles encontradas, eliminando barreiras hierárquicas e de acesso aos escalões superiores. A esse respeito, o entrevistado 35 revelou que considerava "interessante participar das reuniões, pois os Delegados podem "reclamar" de algumas coisas para os níveis superiores da Polícia Civil e do próprio Governo".

O incremento e a diversidade das interações (redes de *feedback*) (STACEY, 1996), devido ao uso de ferramentas tecnológicas ou às reuniões de acompanhamento de metas, fortaleceu a cooperação entre formuladores, decisores e implementadores e produziu ciclos de aprendizagem, que permitiram detectar falhas de implementação, incorporar correções funcionais, melhorar a tomada de decisão e promover mudanças nas próximas intervenções.

Figura 1 – Circuito de aprendizagem do modelo de implementação da política pública de segurança no Espírito Santo



Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, reflete-se a partir da apresentação dos dados que as mudanças agregadas ao processo de implementação da política pública de segurança, promovidas a partir do compartilhamento de experiências através das redes de *feedback*, concentraram-se, principalmente, na identificação de problemas e no desenvolvimento de adequações, e não nos objetivos estratégicos estabelecidos, configurando, como se observa na Figura 1, um

aprendizado do tipo *single loop learning* (ARGYRIS; SCHÖN, 1978).

Sob a perspectiva da Complexidade, a análise dos dados do estudo permitiu identificar diversos elementos característicos de SACs (STACEY; GRIFFIN; SHAW, 2000; COLBERT; KURUCZ, 2011) presentes, de algum modo, nas práticas adotadas pelos agentes responsáveis pelo processo de implementação da política pública de segurança. Uma síntese desses elementos é apresentada no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Elementos de SAC identificados na implementação de uma política pública de segurança no ES

Elementos de SAC	Práticas adotadas
Aprendizado	Incorporação rotineira de correções funcionais para promover mudanças incrementais.
Autonomia	Gestores com autoridade para mobilizar recursos, definir prioridades e implementar a política de acordo com especificidades locais; Discricionariedade decisória dos policiais do "nível de rua".
Dinâmica não-linear	Ações policiais desenvolvidas de forma independente, não sequencial e adaptadas a diferentes contextos.
Interações (redes de *feedback*)	Reuniões periódicas no nível operacional e entre os níveis operacional, estratégico e político; Uso de aplicativo de troca de mensagens.

Fonte: Elaboração própria.

Entre as implicações das práticas desenvolvidas pelos diversos agentes durante o processo de implementação foi possível inferir que o incremento das interações (redes de *feedback*) formais e informais entre os agentes e a aprendizagem, mais do que

quaisquer outras práticas – incluindo o rígido sistema de controle de metas estabelecido no modelo de gestão –, foram os elementos importantes para a materialização da mudança estratégica promovida com a implementação da política pública e para o alcance dos objetivos originalmente formulados. A fala do entrevistado 3 alinha-se a esse entendimento:

> [...] no início nossa expectativa era ter o controle de todos os indicadores; do cumprimento de mandados, de operações da Polícia Militar, da Polícia Civil. Monitorávamos dados diariamente, semanalmente, mensalmente [...] com isso nós aumentamos significativamente nossa capacidade de prevenção e conseguimos alcançar metas de redução de homicídios, que eram os nossos objetivos. Mas esses resultados se deveram muito mais à integração, ao envolvimento dos policiais com o alcance das metas do que com o controle ou com a cobrança. Chegamos lá por motivos diferentes do que imaginávamos (entrevistado 3).

Ao promover interações formais, sistematizadas por meio de reuniões operacionais e com o nível político-estratégico, e informais realizadas de forma randômica, presencialmente ou suportadas por aplicativo de troca de mensagens, o modelo de gestão propiciou o surgimento de novos fluxos que remodelaram os resultados do processo de implementação, permitindo concluir que os resultados de uma política pública, como SAC, dependem do modo como seus agentes estão interconectados e da intensidade de suas interações.

A dinâmica dessas interações permitiu igualmente o incremento da capacidade de aprendizagem dos agentes envolvidos, levando-os a trabalhar de forma conjunta para encontrar soluções para problemas complexos e ambíguos e para promover correções

funcionais que facilitaram o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos, fazendo emergir novos padrões de desempenho ao longo do processo de implementação da política pública.

Acrescente-se ainda à discussão dos resultados deste estudo o fato de que a dinâmica observada no processo de implementação da política pública de segurança, caracterizada por elementos da complexidade (SAC), como a não linearidade, as múltiplas interações entre os agentes, a autonomia e o aprendizado, permitiu inferir que a mudança estratégica em contextos complexos tende a assumir um caráter continuado, baseado em evoluções incrementais (WEICK; QUINN, 1999) e emergente (MINTZBERG, 2006).

Outra característica identificada no processo de mudança estratégica foi o desenvolvimento de mecanismos de resistência passiva (DOOLIN, 2002), disseminados por meio de interações através do sistema informal (*shadow system*) existente nas organizações (STACEY, 1996) por conta da transição entre modelos de gestão – de um modelo altamente burocrático, centrado nas regras e onde não havia mecanismos formais de controle de processos e resultados, para um modelo baseado em performance – imposta numa perspectiva *top-down*, e ignorando as percepções e interesses dos implementadores no processo de formulação.

A cooperação fomentada pelo alinhamento estratégico estabelecido a partir de objetivos simples e claros e pelas metas perseguidas ao longo do processo de implementação permitiu, na percepção dos entrevistados, uma redução significativa das resistências iniciais. Outro fator fundamental para a redução de resistências foi o estímulo dado pela sinalização de alta prioridade por parte dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política pública.

A condução pessoal das reuniões entre alto escalão e implementadores por parte do chefe do Poder Executivo Estadual,

promoveu a comunicação, a interação e o aprendizado entre agentes de diferentes níveis hierárquicos, ajudou a remodelar entendimentos e interesses dos atores resistentes (MOYNIHAN; SOSS, 2014) e fomentou o fortalecimento características como senso de dever e comprometimento com objetivos institucionais entre os implementadores.

A autonomia, intrínseca aos profissionais de segurança, na prática mostrou-se essencial ao processo de implementação. Permitiu a adaptação das práticas às diferentes realidades locais, cada qual com suas especificidades, e o compartilhamento de experiências, que por sua vez, contribuiu com o aprendizado e a evolução da política pública enquanto sistema adaptativo complexo (STACEY, 1996; COLBERT; KURUCZ, 2011; PASCUCCI; MEYER JR., 2013).

CONCLUSÕES

A transformação de proposições políticas em intervenções do poder público, com o objetivo de solucionar problemas do ambiente social, não pode mais ser concebida como processo determinista e linear, que pressupõe uma relação de proporcionalidade entre a intenção e os resultados, desconsiderando a multiplicidade de circunstâncias, atores, interesses, influências, decisões e ações que se interconectam e se reconfiguram continuamente.

A adoção da abordagem das Teorias da Complexidade permite uma compreensão mais adequada desse processo dinâmico de interações onde intenções, resultados e as forças do ambiente encontram-se em contínua evolução. Política pública, sob essa lente teórica, passa a ser definida como um Sistema Adaptativo Complexo, com características emergentes e auto-organizativas,

onde as relações são não-lineares e co-evolucionárias (MORÇÖL, 2012).

No presente estudo analisou-se como ocorreu o processo de implementação de uma política pública de segurança, como um SAC, considerando as práticas dos implementadores no desenvolvimento do processo de uma mudança estratégica. O percurso metodológico debruçou-se sobre um estudo de caso de uma política pública de segurança capixaba (estado do Espírito Santo), implementada no período de 2011 a 2014.

A análise dos dados mostrou uma estreita relação entre as práticas desenvolvidas durante o processo de implementação e os elementos da Complexidade. A mudança estratégica iniciada a partir da implementação da política caracterizou-se por uma evolução, predominantemente, incremental, baseada em ajustes contínuos nas práticas organizacionais, e emergente, no sentido de ser percebida como tal, na medida em que se desenvolvia.

O incremento e a diversificação das interações, de natureza formal e informal, entre os agentes de diversos níveis hierárquicos e de diferentes órgãos e o consequente processo de aprendizagem por parte dos agentes autônomos, responsáveis por dirigir a implementação da mudança, mais do que quaisquer outras práticas, foram considerados elementos fundamentais para a materialização dos resultados da política pública.

Complementarmente, a sinalização de alta prioridade emanada pela interação com o núcleo decisório político e administrativo do governo fortaleceu o alinhamento estratégico e o desenvolvimento de práticas que assumiram um caráter estratégico pela forma como foram executadas.

Não se pode olvidar que o uso de metodologias de gestão por desempenho mostrou-se pouco adequado aos propósitos originais – que era estabelecer uma estrutura rígida de comando e controle de

processos capaz de impactar os indicadores de segurança pública –, conformando-se, ao longo do processo de implementação, em um caráter mais motivacional do que coercitivo. Essa constatação e suas decorrências evidenciam a não-linearidade que envolve os processos de implementação de políticas públicas, reforçando sua caracterização como SAC. Tal inferência permite concluir ainda que a gestão de SACs requer mais ênfase em motivação e incentivos do que em comando e controle.

Finalmente, é possível afirmar a partir desse estudo que a análise da implementação de uma política pública de segurança sob a perspectiva de Sistemas Adaptativos Complexos e sob a ótica dos implementadores da política revela a identificação de novos e importantes elementos – como a dinâmica de interações (redes de *feedback*), a autonomia, o aprendizado e a não linearidade –, os quais merecem ser considerados no desenvolvimento de práticas que busquem otimizar os processos de mudança estratégica em órgãos públicos e vislumbrem a efetividade dos processos de implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANTONACOPOULOU, E.; STREET, C.; CHIVA, R. "Social complex evolving systems: implications fororganizational learning". **Anais do 6th International Organizational Knowledge, Learning and Capabilities Conference.** Boston: University of Warwick, 2005.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Organizational learning**: a theory of action perspective. Reading: Addison-Wesley, 1978.

ARMENAKIS, A. A.; BEDEIAN, A. G. “Organizational change: a review of theory and research in the 1990s”. **Journal of Management**, vol. 25, n. 3, 1999.

ASTLEY, W. G.; VAN DE VEN, A. H. “Central perspectives and debates in organization theory”. **Administrative Science Quarterly**, vol. 28, n. 2, 1983.

BARDACH, E. **The implementation game:** what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

BURKE, W. W. “A perspective on the field of organization development and change: the zeigarnik effect”. **The Journal of Applied Behavioral Science**, vol. 47, n. 2, junho, 2011.

CECHINEL, A. *et al*. “Estudo/Análise documental: uma revisão teórica e metodológica”. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, vol. 5, n. 1, 2016.

CERQUEIRA, D. R. C. *et al*. **Uma avaliação de impacto de política de segurança pública**: o Programa Estado Presente do Espírito Santo. Brasília: IPEA, 2020.

CHAKRAVARTHY, B. S. “Adaptation: a promising metaphor for strategic management”. **The Academy of Management Review**, vol. 7, n. 1, 1982.

COLBERT, B. A.; KURUCZ, E. C. **Handbook of complexity and management**. London: Sage Publications, 2011.

DOOLIN, B. “Enterprise discourse, professional identity and the organizational control of hospital clinicians”. **Organization Studies**, vol. 23, 2002.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

EISENHARDT, K. M.; MARTIN, J. A. “Dynamic capabilities: what are they?” **Strategic Management Journal**, vol. 21, n. 10, 2000.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <www.al.es.gov.br>. Acesso em: 30/11/2022.

FISCHER, R. M. “Mudança e transformação organizacional”. *In*: FLEURY, M. T. L. (org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. **A complexity approach for public policies**. Brasília: IPEA, 2015.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso**: princípios e práticas. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

GRAVENHORST, B.; WERKMAN, R. A.; BOONSTRA, J. J. “The change capacity of organisations: general assessment and five configurations”. **Applied Psychology: An International Review**, vol. 52, n. 1, 2003.

GREENWOOD, R. E.; HINNINGS, C. R. “Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism”. **Academy of Management Review**, vol. 21, n. 4, 1996.

HAYNES, P. **Managing complexity in the public services**. New York: Routledge, 2015.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Publications, 2002.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1985.

HREBINIAK, L. G.; JOYCE, W. F. "Implementing strategy: an appraisal and agenda for future research". *In*: HITT; A., M.; FREEMAN; E., R.; HARRISSON; S., J. (eds.). **Handbook of strategic management**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of policy cycle". *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis**. New York: CRC Press, 2007.

JUNGE, K.; KELLEHER, J.; HADJIVASSILIOU, K. "What is the scope for organisational change in the public sector in Europe?" **The Tavistock Institute** [2006]. Disponível em: <www.tavintitute.org>. Acesso em: 23/12/2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. "A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas". *In*: LOTTA, G. (org.). **Teorias e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MINTZBERG, H. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2006.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento. Porto Alegre: Editora Bookman, 2000.

MITLETON-KELLY, E. **Complex systems and evolutionary perspectives of organisations**: the application of complexity theory to organisations. Oxford: Elsevier, 2003.

MORÇÖL, G. **A complexity theory for public policy**. London: Routledge, 2012.

MOYNIHAN, D. P.; SOSS, J. "Policy feedback and the politics of administration". **Public Administration Review**, vol. 74, n. 3, 2014.

NADLER, D. A.; SHAW, R. B.; WALTON, A. E. "Discontinuous change: leading organizational transformation". **The Jossey-Bass Management Series**, vol. 2, 1994.

NELSON, B. J. "Public policy and administration: an overview". *In*: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H. (eds.). **A new handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

NEWMAN, J. **Modernizing governance**: new labour, policy and society. London: SAGE Publications, 2001.

PASCUCCI, L.; MEYER JR., V. "Estratégia em contextos complexos e pluralísticos". **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 17, n. 5, 2013.

PETTIGREW, A. M. "Theoretical, methodological, and empirical issues in studying change: a response to Starkey". **Journal of Management Studies**, vol. 24, n. 4, 1987.

PETTIGREW, A. M.; WOODMAN, R. W.; CAMERON, K. S. "Studying organizational change and development: challenges for future research". **Academy of Management Journal**, vol. 44, n. 4, 2001.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. Berkeley: University of California Press, 1984.

PÜLZL, H.; TREIB, O. "Implementing public policy". *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. Florida: CRC Press, 2004.

RAJA, S. H. **Análise e formulação de políticas públicas**. Miami: Babelcube, 2016.

RING, P. S.; PERRY, J. L. "Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints". **Academy of Management Review**, vol. 10, n. 2, 1985.

SIMAN, A. M. **Políticas públicas**: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Belo Horizonte: UFMG, 2005.

SIMON, C. A. **Public policy**: preferences and outcomes. New York: Pearson Longman, 2007.

SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". **Sociologias**, n. 16, 2006.

STACEY, R. D. **Complexity and creativity in organizations**. San Francisco: Berrett-Koehler, 1996.

STACEY, R. D.; GRIFFIN, D.; SHAW, P. **Complexity and management**: fad or radical challenge to systems thinking? New York: Routledge, 2000.

STICKLAND, F. **The dynamics of change**: insights into organisational transition from the natural world. London: Routldege, 1998.

STILES, P. "Transformation at the leading edge". *In*: GRATTON, L.; HAILEY, V. H.; STILES, P.; TRUSS, C. (eds.). **Strategic human resource management**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SUBIRATS, J. **Analisis de políticas publicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministérios para las Administraciones Publicas, 1994.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014.

WEBSTER, L.; MERTOVA, P. **Using narrative inquiry as a research method**: an introduction to using critical event narrative analysis in research on learning and teaching. New York: Routledge, 2008.

WEICK, K. E.; QUINN, R. E. "Organizational change and development". **Annual Review of Psychology**, n. 50, 1999.

WILDAVSKY, A. "If planning is everything, maybe it's nothing". **Policy Sciences**, vol. 4, n. 2, 1973.

WILSON, R. "Policy analysis as policy advice". *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.). **Handbook of public policy**. New York: Oxford University, 2006.

CAPÍTULO 4

Homicídios de Jovens e a Política Pública "Pacto pela Vida"

HOMICÍDIOS DE JOVENS E A POLÍTICA PÚBLICA "PACTO PELA VIDA"

Clebson Santos de Brito

A violência pode ser concebida como o uso intencional da força ou poder físico, em forma de ameaça ou efetivamente, contra si mesmo, outra pessoa ou um grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidades de ocasionar lesões, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações (OMS, 2014, p. 84). O fenômeno da violência possui múltiplas formas de manifestação, podendo o homicídio ser considerado a mais grave, mas não a única.

A violência constitui-se num importante indicador de qualidade de vida por estar relacionada às condições gerais de existência, de trabalho, bem como de sociabilidade, além de originar-se de processos socioculturais e político-ideológicos podendo ser prevenida por ações intersetoriais e multidisciplinares.

No Brasil, trata-se de um tema que está presente no cotidiano de toda a população devido aos expressivos índices de criminalidade registrados em todas as regiões do país. A região Nordeste, em especial, tem se mantido nos últimos anos na situação menos agradável estatisticamente dentre as regiões do país quanto à violência homicida.

A Bahia se destaca quanto aos dados quantitativos de mortes por agressão. O estado se insere neste contexto ocupando em 2014 o 8º lugar no número de homicídios por arma de fogo dentre os estados da federação, de acordo com o Mapa da Violência 2016 (WAISELFISZ, 2016). Esta fonte revela ainda que a principal

vítima da violência homicida no Brasil é a juventude, faixa de 15 a 29 anos de idade. Nesta faixa etária, o crescimento da letalidade violenta foi bem mais intenso do que no resto da população (WAISELFISZ, 2016).

O governo da Bahia, através do programa Pacto pela Vida (PPV) e projetos associados, que se constitui na única política estadual de contenção dos crimes violentos letais intencionais contra a vida, criada pela Lei 12.357 de 26/09/2011 no âmbito do Sistema de Defesa Social com o objetivo principal de promover a paz social, tem desenvolvido ações de enfrentamento à criminalidade no estado cujos resultados precisam ser avaliados em relação à frequência de homicídios contra jovens.

A morte de jovens por agressão foi utilizada no presente estudo, no sentido de analisar o fenômeno da violência contra esse público específico no estado da Bahia. Assim, foram utilizados dados disponíveis no Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde (DATASUS/SIM/MS). Foram considerados os registros sob as rubricas X85 a Y093, agressão intencional que levou à morte da vítima, e Y35 a Y36. A escolha desse banco de dados se definiu porque, de acordo com Nóbrega Júnior (2010), o mesmo apresenta uniformidade e padronização estadual a nível nacional, além de possuir maior confiabilidade.

Desta forma, ressalta-se a importância de investigar a violência contra jovens e de avaliar políticas públicas quanto à contenção de violência contra esse público. Essa pesquisa buscará responder à seguinte inquietação: Até que ponto os resultados alcançados pela gestão da segurança pública da Bahia revelam eficácia no controle/redução de homicídios de jovens após a implementação da política pública Pacto pela Vida?

Neste contexto, identifica-se como objetivo geral desse estudo: avaliar os resultados alcançados no controle/redução de

homicídios de jovens antes e após a implementação da política pública Pacto pela Vida no estado da Bahia. E como objetivos específicos: averiguar dados históricos sobre a criminalidade contra jovens no estado da Bahia entre 2005 e 2015; e comparar os indicadores de homicídios em municípios priorizados e não priorizados pela política pública Pacto pela Vida, em momentos anteriores e posteriores à intervenção no estado da Bahia.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Violência Presente na Sociedade

A violência não é uma marca da sociedade contemporânea. Está presente na sociedade desde tempos imemoriais. No entanto, a despeito de sua presença na história da humanidade, não se deve aceitá-la como um aspecto inevitável da condição humana (DAHLBERG; KRUG, 2006). Somos todos potencialmente violentos e diferenciados pela forma como administramos essa agressividade. Enquanto uns encontram formas construtivas para canalizar a sua destrutividade, outros, por influência de fatores endógenos ou exógenos, acabam descarregando sua violência em terceiros (ALMEIDA, 2010).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define a violência como o uso intencional da força ou poder físico, em forma de ameaça ou efetivamente, contra si mesmo, outra pessoa ou um grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidades de ocasionar lesões, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações (OMS, 2014, p. 84). Observa-se a partir deste conceito uma visão mais ampla e abrangente da concepção de violência, incorporando outros elementos que não

somente aqueles relacionados ao resultado morte. Portanto, o fenômeno da violência possui múltiplas formas de manifestação, podendo o homicídio ser considerado a mais grave, mas não a única.

Em tipologia da violência desenvolvida pela OMS, divide-se a violência em três amplas categorias, conforme as características daqueles que cometem o ato violento: a) violência autodirigida; b) violência interpessoal; c) violência coletiva. Violência autodirigida é aquela que uma pessoa inflige a si mesma e que se subdivide em comportamento suicida e agressão auto infligida.

Violência interpessoal é aquela infligida por outro indivíduo ou por um pequeno grupo de indivíduos e que se divide nas subcategorias violência de família ou de parceiros íntimos e violência na comunidade. Violência coletiva é a infligida por grupos maiores, como estados, grupos políticos organizados, grupos de milícia e organização terrorista.

A violência coletiva acha-se subdividida em violência social, política e econômica. A natureza dos atos violentos é classificada como física, sexual, psicológica e privação/abandono. Apesar de imperfeita e não universalmente aceita, esta tipologia fornece uma estrutura útil para a compreensão dos tipos complexos de violência praticada em todo o mundo (DAHLBERG; KRUG, 2006).

Quanto às causas, a violência tem explicações multivariadas de acordo com o contexto em análise (nacional, regional, estadual ou municipal), por isso não se tem como generalizar e "é importante averiguar as diversas variáveis sem levar em consideração determinações teóricas" (NÓBREGA, 2010). A multicausalidade da violência apresenta associação com fatores de risco individuais e familiares, mas também está fortemente relacionada com fatores sociais, culturais e ambientais. Há evidências constatadas através de exemplos de sucesso quanto à prevenção da violência em todo o

mundo envolvendo desde ações individuais e comunitárias de pequena escala até políticas nacionais (DAHLBERG; KRUG, 2006).

No Brasil, os estados de São Paulo e Pernambuco alcançaram experiências bem-sucedidas na redução dos homicídios através de gerenciamento eficaz da política de segurança pública (NÓBREGA, 2015).

Não obstante a inexistência de uma agenda nacional para a área da segurança pública, em nível de política federal, contemplando no mínimo um pacto federativo em torno dos estados em suas regiões (NÓBREGA, 2015) e o fato de haver obstáculos institucionais e políticos para mudanças consistentes no âmbito estrutural das instituições coercitivas, é possível a introdução de políticas públicas eficazes sem maiores mudanças estruturais (SAPORI, 2007).

Nobrega Jr. (2010) demonstrou que políticas públicas de segurança eficazes representam fatores determinantes para o controle da violência homicida em qualquer lugar do mundo, independente das condições socioeconômicas e do desenvolvimento econômico da unidade territorial.

Quando se mede a violência através dos homicídios, utiliza-se de uma forma internacional de se avaliar o nível de segurança ou insegurança pública fornecida por determinada sociedade (NÓBREGA, 2015). Analisando as taxas de homicídios juvenis na região Nordeste, no período de 1998 a 2006, o autor observou uma relação considerável entre o crescimento da população jovem (15 a 29 anos) e os homicídios nessa faixa etária.

A seguir, é exposto o arcabouço teórico relacionado ao planejamento estratégico governamental, instrumento norteador das ações do estado para a intervenção na realidade social, especialmente nas questões que impactam a gestão da segurança pública no estado da Bahia.

PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (PLANESP) 2012 - 2015

O planejamento de ações e a destinação de recursos pressupõe a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, bem como o que são riscos e o que são oportunidades. O Planejamento Estratégico está ligado ao nível mais alto de decisão da organização, as decisões estratégicas, e pode ser concebido como a seguir.

Consiste na análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular estratégias e ações estratégicas (PEREIRA, 2016).

Nesse sentido, o planejamento estratégico, com ações integradas, reveste-se de grande importância para a promoção das mudanças necessárias em termos de gestão para que os resultados e impactos efetivamente ocorram na segurança pública do estado da Bahia.

Sob a orientação técnica do Instituto de Desenvolvimento Gerencial- INDG, organização que se tornou líder em consultoria de gestão com foco em resultados no Brasil, os trabalhos para a construção do planejamento estratégico utilizaram as ferramentas GPD (gerenciamento pelas diretrizes), que utiliza as metas anuais da organização para orientar rumo à eficiência, e o Balanced Scorecard, um sistema de gestão estratégica que utiliza indicadores financeiros e não financeiros, estabelecendo relações de causa e efeito entre a visão, os objetivos e as iniciativas estratégicas (BAHIA, 2011).

Implantar sistemas de medição do desempenho (SMD) é fundamental para que uma organização, pública ou privada, possa

melhorar seu desempenho organizacional e, consequentemente, atender aos interesses de seus *stakeholders*. Um dos mais conhecidos SMD é o Balanced Scorecard (BSC), criado por Kaplan e Norton (1982). O BSC foca os aspectos de planejamento subdivididos nas seguintes perspectivas: financeira, mercado, processos internos e crescimento. A princípio, o BSC foi pensado apenas como um SMD, mas vem sendo utilizado ultimamente como uma poderosa ferramenta de implantação e controle da estratégia organizacional (MENDES, 2015).

No PLANESP, a perspectiva financeira se materializou através do objetivo estratégico "Incrementar a captação de recursos para investimento e custeio", que foi considerado o ponto de partida ou a "raiz" da árvore estratégica. Em seguida, ramifica-se para a perspectiva crescimento/aprendizado através de objetivos estratégicos que sinteticamente objetivam ao investimento no ser humano, com o refinamento das competências dos colaboradores em habilidades técnicas e comportamentais (BAHIA, 2011).

Garantido o refinamento das competências dos colaboradores, a perspectiva processos internos serve-se de colaboradores com capacidade de promover a mudança pretendida, favorecendo a modernização e inovação de métodos de atendimento aos usuários do serviço de segurança pública. Nessa seara, buscou-se aprimorar as práticas de gestão, prestigiando os processos finalísticos, pois neles estão os usuários beneficiários do serviço prestado; tratou-se da necessidade de garantir o instrumental essencial à execução das atividades que efetivam a missão da organização.

Por isso, foi estabelecido como objetivo estratégico "Disponibilizar insumos e equipamentos adequados à atividade de segurança Pública"; Estabeleceu-se como necessária a inserção do objetivo estratégico "Fortalecer a gestão do conhecimento" para garantir que todo o conhecimento existente entre os colaboradores,

nos processos e unidades organizacionais, inclusive o resultante de pesquisa científica conduzida pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP/BA), pertença à organização; bem como foi acolhido o desafio de "Promover a gestão da inteligência policial" através da coleta e análise de informação para elaboração de um produto final, a fim de instrumentar o processo decisório da gestão da segurança pública (BAHIA, 2011).

Tangente à perspectiva mercado, adequadamente adaptada como sendo Beneficiários ou Usuários do serviço de segurança pública, a SSP/BA definiu como entregas que desejaria fazer a esses usuários uma cesta de atributos (proposta de valor), que seria assim composta: Celeridade, Precisão Técnica, Credibilidade, Proximidade, Inovação e Proatividade.

A partir desta proposta de valor, estabeleceu-se como objetivo estratégico "Desmotivar a prática delitiva" através do empenho dos prepostos policiais em frustrar o intento do potencial autor de crime, bem como pelo estabelecimento de novos exemplos a serem seguidos, sobretudo pelos jovens (*market share*).

Não menos importante nessa perspectiva, o objetivo estratégico "Contribuir, decisivamente, para a aplicação da lei penal e para a defesa social" teve por finalidade minorar os danos causados às vítimas para eliminar os riscos reais e iminentes (BAHIA, 2011).

A fim de viabilizar o diagnóstico que precede os trabalhos de definição da estratégia, optou-se pelo emprego da matriz SWOT, planilha que permite o cruzamento de cenários para identificar quais são os objetivos estratégicos para a organização. Em língua inglesa, SWOT é uma abreviação das palavras strenghts, weaknesses, opportunities e threats que traduzidas, respectivamente, correspondem a forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Dessa forma, realizou-se um levantamento do ambiente interno para identificar os elementos relevantes e os que

necessitavam de atenção e mudança, em seguida direcionou-se a análise ao ambiente externo, relacionando os pontos que tiveram participação no desenvolvimento das ações de segurança, bem como os que ameaçavam o alcance das metas estabelecidas (BAHIA, 2011).

O PLANESP foi concebido, em 2011, nos moldes do programa considerado referência do Governo Federal, o PRONASCI, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que estabelece a presença de um elo entre as ações de segurança pública e as ações sociais, constituindo-se um modelo para a criação do Programa Pacto Pela Vida.

A SSP/BA, considerando como fundamentos as exigências do PRONASCI, elaborou o seu plano, definindo como diretrizes estratégicas: Prevenção e repressão qualificada da violência; Fortalecimento da gestão com aperfeiçoamento institucional; Formação, capacitação e valorização profissional; e Prevenção com foco em áreas críticas (BAHIA, 2011).

Além disso, em conformidade com a sua estratégia, a SSP/BA buscou enfrentar os seguintes temas: Pensamento da ação policial direcionado à proteção dos direitos humanos; celeridade no desenvolvimento da capacidade preventiva; o aumento da capacidade investigativa; o uso de práticas de polícia comunitária; gerenciamento dos dados nas ocorrências policiais; gestão do conhecimento em formação policial, de forma integrada e continuada; integração do sistema policial; além de ações estruturais (BAHIA, 2011).

O conjunto de compromissos assumido pela SSP/BA, para o quadriênio 2012 - 2015 abordou ações que visavam à prevenção e repressão da violência por meio do policiamento comunitário, priorizando-se as consideradas áreas de risco, a integração policial e uso da inteligência e tecnologia como diferenciais estratégicos.

Contava com a realização de esforços para proporcionar aos profissionais de segurança pública, a formação continuada, capacitação e valorização dos servidores, no sentido de conceber o policial cidadão, oferecendo perspectivas de melhorias na qualidade do serviço prestado, em sintonia com o PRONASCI.

Para que os compromissos assumidos fossem cumpridos, foram estabelecidos objetivos estratégicos e traçadas ações para serem executadas durante o quadriênio 2012 - 2015. Foram definidos como objetivos estratégicos: incrementar captação de recursos para investimento e custeio; refinar competências dos colaboradores; garantir satisfação e a motivação dos colaboradores; criar ambiente que enalteça a moral e o bom desempenho.

Estimular o exercício da responsabilidade social da força de trabalho; garantir disponibilidade de insumos e equipamentos adequados à atividade de segurança pública; adotar práticas gerenciais com foco no aperfeiçoamento de práticas finalísticas; fortalecer a gestão do conhecimento; promover a gestão da inteligência policial; modernizar e inovar métodos de atendimento; contribuir decisivamente para a aplicação da Lei Penal e Defesa Social; desmotivar a prática delitiva; e restaurar a sensação de segurança (BAHIA, 2011).

O alinhamento do planejamento estratégico com as ações do programa Pacto pela Vida, que tem como finalidade promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, conjugado com a captação de recursos para investimento e custeio na estratégia da SSP/BA pode ser considerado ponto nevrálgico para o alcance dos objetivos estratégicos propostos em cada uma das perspectivas previstas no sistema de gestão estratégica Balanced Scorecard. Na próxima seção, são introduzidas as políticas públicas como um conjunto de procedimentos para intervenção na realidade, em articulação com o PLANESP.

POLÍTICAS PÚBLICAS E INDICADORES SOCIAIS

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Políticas públicas são programas de ação governamental que visam à coordenação de meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006). Constituem autênticos programas de Estado Constitucional que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos meios estatais e sociais, cumprir prioridades vinculantes, em ordem a assegurar a efetividade do complexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2015).

Políticas públicas podem ainda ser consideradas como um conjunto de formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para formulação das políticas públicas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e implementação da decisão (KINGDON, 2003).

Segundo Jannuzzi (2012, p. 20), "no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social". Ou seja, o uso dos indicadores fornece subsídios para o gestor lidar com questões sociais complexas, a exemplo do nível de violência causada por homicídios e a necessidade de formulação de políticas específicas.

Os indicadores podem ser classificados, sobretudo para análise e formulação de políticas sociais, segundo sua diferenciação

quanto à natureza do ente indicado: se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo).

Segue respectivas definições e exemplos desta classificação.

> Os indicadores-insumo (*input indicators*) correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. Exemplos: o número de leitos hospitalares por mil habitantes, o número de professores por quantidade de estudantes.
>
> Os indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza.
>
> Os indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno ou, ainda, homens-hora dedicados a um programa social (JANNUZZI, 2002, p. 55).

Na área de segurança pública, os indicadores-insumo representam os recursos que são usados para a intervenção na realidade social e pode-se citar como exemplos o número de policiais

militares capacitados para função ostensiva ou estratégica, os repasses financeiros alocados no orçamento para execução na área de segurança, bem como equipamentos necessários à realização da atividade como: viaturas, estrutura predial das unidades de policiamento, ou mesmo um Sistema de Informações Gerenciais – SIG – de segurança pública.

Por sua vez, os indicadores-processo retratam o esforço operacional empreendido com o uso de todos os recursos disponíveis (humanos, financeiros ou equipamentos) para proporcionar melhorias que impactem na realidade social.

Como exemplos deste importante indicador para a *accountability* da gestão da segurança pública, citam-se os números de prisões em flagrante, armas apreendidas, inquéritos remetidos com autoria, mandado de prisão cumprido, etc.

Já os indicadores-produto refletem as variáveis que resultam de processos complexos como a violência na sociedade, por exemplo, que poderia ser mensurada através de índices de homicídios, de estupros, de *bullying*, etc.

Tais indicadores retratam a situação da violência em um dado período no tempo tornando-se uma referência, em função dos resultados, para a retroalimentação do processo com a alocação de recursos e a gerenciamento de esforço operacional a fim de impactar na realidade.

A partir do levantamento bibliográfico da relação entre políticas públicas e indicadores sociais, fica evidenciada a importância de se analisar a questão da violência homicida de jovens através de indicadores que subsidiem a avaliação da gestão da segurança pública no estado da Bahia quanto ao alcance de metas estabelecidas no controle de homicídios. A seguir descreve-se a política de contenção da violência no estado denominada Pacto pela Vida.

POLÍTICA DE CONTENÇÃO PACTO PELA VIDA

O lançamento do programa Pacto pela Vida (PPV), no estado da Bahia, foi reflexo da concepção de política de segurança pública disseminada pelo país, sobretudo após a implantação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), no sentido da necessária conjugação de esforços entre as várias áreas estatais para a busca de redução dos índices de criminalidade.

O Pronasci, com as inovações introduzidas, representou um marco para as políticas públicas de segurança no Brasil. Além de impulsionar a compreensão de que a segurança pública é uma questão transversal, que demanda uma intervenção, de maneira integrada, de diversas áreas do poder público, ressaltou a importância das ações de prevenção e não apenas de repressão em resposta à questão segurança pública.

Este programa federal foi implementado pela união, através de articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, além da participação da comunidade, por meio de mobilização social, programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, em prol da melhoria da segurança pública.

Conforme Silva, Dias e Cordeiro (2012), através da divulgação realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Bahia, em 2011, a elaboração do PPV se deu a partir da observação de experiências consideradas exitosas, como nos estados de Pernambuco (gestão), São Paulo (Departamento de Homicídios), Rio de Janeiro (Unidades de Polícia Pacificadora) e Ceará (Ronda no Quarteirão), além de Bogotá e Medelín, na Colômbia.

Adotando a essência do Pronasci, o PPV se propôs constituir-se uma nova política pública de segurança, construída de forma

pactuada com a sociedade, articulada e integrada com o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os municípios e a União.

A fim de buscar respostas para a crise de segurança pública, foi lançado no Estado da Bahia, em 2011, o programa Pacto Pela Vida, criado pela Lei nº 12.357 de 26/09/2011 no âmbito do Sistema de Defesa Social – SDS, cujo objetivo principal é a promoção da paz social. A liderança do programa é feita diretamente pelo Governador da Bahia, que dirige esforços de treze Secretarias de Estado com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVPs.

O PPV possui, dentre suas características principais, um novo modelo de gestão, com a criação de diversas instâncias que se relacionam:

a) Um Comitê de Governança – integrado pelos dirigentes máximos dos Poderes e Instituições do Estado, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações;

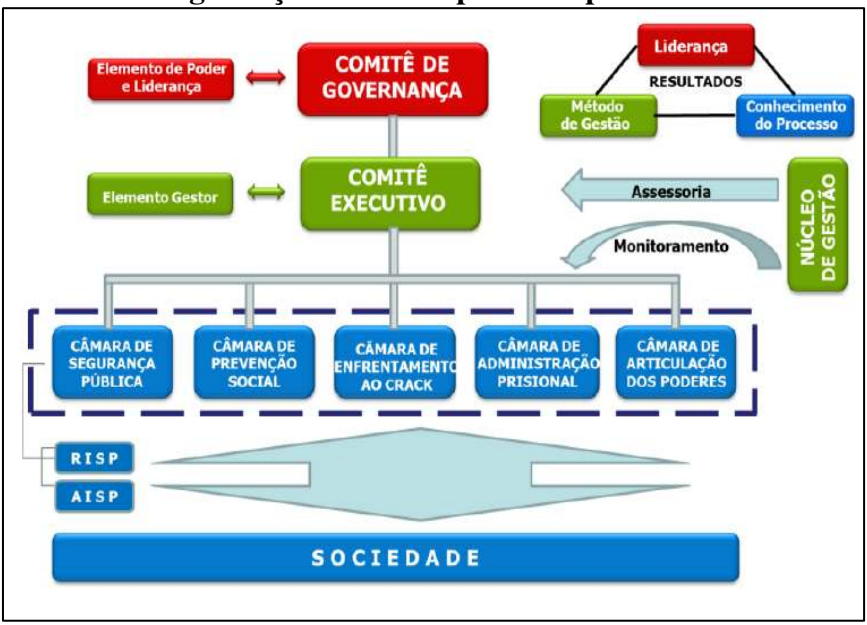
b) Um Comitê Executivo – presidido pelo Governador e integrado por representantes dos Poderes e Instituições do Estado, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações;

c) Cinco Câmaras Setoriais para propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs, na sua respectiva área de atuação;

d) O Núcleo de Gestão, que é uma unidade de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa (BAHIA, 2011, p. 9-10).

Conforme a figura 1, o modelo de gestão contemplou nova distribuição territorial para fins de execução e monitoramento das ações do Programa com a criação de Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP, sendo estas compostas por Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP, dentro do território do Estado da Bahia.

Figura 1 - Modelo de Gestão da Segurança Pública implantado pelo PPV



Fonte: Elaboração Própria. Baseada em: Plano Estadual de Segurança Pública 2012-2015.

As Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP são agrupamentos de segmentos territoriais, formadas por municípios, distritos municipais ou bairros, consideradas para a definição de princípios, métodos e procedimentos nas ações de polícia judiciária, polícia ostensiva e perícia, com o objetivo de aumentar a eficiência policial, mediante a prestação de serviços de segurança pública com qualidade e custos adequados.

Para efeito de gestão e controle administrativo de resultados dos indicadores de segurança pública, as AISP serão agrupadas em Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP (BAHIA, 2012, p. 9).

Com o propósito de agregar diversas instancias bem como instituições afins em função de seus objetivos, o PPV conta com as seguintes câmaras setoriais:

a) Câmara de Segurança Pública: Composta por unidades da Secretaria de Segurança Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Departamento de Polícia Técnica;

b) Câmara Setorial de Prevenção Social: Composta por diversas Secretarias e entidades do Estado, além de Universidade, Ministério Público e Defensoria Pública, contando com a parceria das Prefeituras para executar ações;

c) Câmara Setorial de Articulação dos Poderes: Composta por Secretarias de Estado, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública;

d) Câmara Setorial de Enfrentamento ao Crack: Composta por diversas Secretarias de Estado, Ministério Público e Defensoria Pública;

e) Câmara Setorial de Administração Prisional: Composta por Secretarias de Estado, Tribunal de

> Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, em articulação com a União e municípios (PLANESP, 2011, p. 14).

Em janeiro de 2012, o Decreto 13561 do Governo do Estado da Bahia estabeleceu que as unidades administrativas e operacionais da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Departamento de Polícia Técnica do Estado da Bahia atuarão de forma integrada, dentro de limites territoriais denominados Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP e Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP (BAHIA, 2011). A partir do levantamento dos conceitos que fundamentam este estudo, o próximo capítulo tratará do desenho metodológico que orientou esta pesquisa (BAHIA, 2012).

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Trata-se de pesquisa documental, com procedimento bibliográfico, com abordagem quantitativa e do tipo descritiva. A presente pesquisa caracteriza-se como documental, uma vez que recorre a fontes diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, como tabelas estatísticas e dados secundários, coletados através de banco de dados oficiais.

Quanto aos procedimentos empregados, a pesquisa é bibliográfica, pois tem base em referenciais teóricos publicados em documentos. Foram utilizados materiais impressos, como periódicos científicos, teses e dissertações, leis, livros e outros materiais bibliográficos que tratam do assunto em estudo.

Quanto ao método e a forma de abordar o problema, a pesquisa é ainda quantitativa, pois faz uso de instrumentos estatísticos tanto na coleta como no tratamento dos dados, além de

buscar medir relações entre variáveis. Quanto aos objetivos, a presente pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois procura descobrir relações entre variáveis com coleta de dados (RICHARDSON *et al.*, 2007).

A Bahia, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui 417 municípios, e uma população estimada para o ano de 2017 de 15.344.447 habitantes, sendo aproximadamente 3.940.504 jovens, o que corresponde a 25,68% da população do estado (IBGE, 2017). Nesse contexto, a amostra utilizada para coleta dos dados quantitativos foi composta pelas ocorrências de jovens que vieram a óbito por agressão, ocorridas no estado da Bahia, entre os anos de 2005 e 2015, registrados no SIM/DATASUS.

A coleta de dados foi realizada através de levantamento em banco de dados oficial, o SIM/DATASUS, a partir do qual foram elaborados gráficos por intermédio do *software* Excel. A escolha desse banco de dados se deu devido ao mesmo apresentar uniformidade e padronização estadual a nível nacional, além de por possuir maior confiabilidade, coesão e sistematização, que traduz de forma mais próxima à realidade das mortes por agressão/homicídios no Brasil, conforme destacado por Nóbrega Júnior (2010).

A estratégia empírica adotada por esta pesquisa para identificar a existência de possível impacto do programa governamental Pacto pela Vida sobre os homicídios de jovens nos municípios baianos priorizados pela intervenção do governo do estado em função dos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais registrados consistiu na aplicação de uma análise longitudinal. Também conhecida como análise diacrônica, este tipo de análise permite acompanhar resultados e impactos ao longo do tempo, reduzir o risco de viés em comparação com análises tipo *cross section*, bem como utilizar-se de registros administrativos ou dados secundários para sua realização.

A avaliação de programas na área de segurança deve contar com algum grupo de comparação para poder estimar o impacto, mesmo que não seja exatamente um grupo de controle escolhido de forma aleatória. Caso exista uma tendência geral no estado ao aumento dos homicídios, por exemplo, um resultado positivo nas áreas dos municípios priorizados pelo programa deve revelar uma redução nessas áreas superior à obtida para o resto do estado.

De forma geral, de acordo com Borges, Ribeiro e Cano (2012, p. 14), o impacto deve ser estimado através de vários tipos de comparações:

a) Comparação dos indicadores nas áreas objeto de intervenção nos momentos anteriores e posteriores a ela;

b) Comparação dos indicadores posteriores à intervenção com a projeção estimada a partir dos valores anteriores, considerando a sua tendência. Ou seja, se existia uma tendência ao aumento previamente ao programa, por exemplo, o resultado posterior deve ser contrastado com o valor estimado para esse mesmo momento a partir da tendência preexistente;

c) Comparação dos indicadores anteriores e posteriores com os de outras áreas onde o programa não foi aplicado.

O grupo de tratamento refere-se aos 20 municípios (Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas, Luiz Eduardo Magalhães, Mata de São João, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Simões Filho, Teixeira de Freitas, Valença e Vitória da Conquista) considerados no Plano Estratégico do Estado

da Bahia para a Segurança Pública do período 2012 - 2015 como prioritários para as ações do programa.

Por sua vez o grupo de controle foi definido como os demais municípios baianos que não foram contemplados como prioritários para o programa, totalizando 397 municípios. Além da definição dos grupos de tratamento e de controle, outra questão importante é a delimitação do período de tempo a ser avaliado. Como período anterior à implementação do programa Pacto pela Vida analisa-se o período 2005 a 2010 e como período de atividades da intervenção governamental na realidade considera-se o período 2011 a 2015.

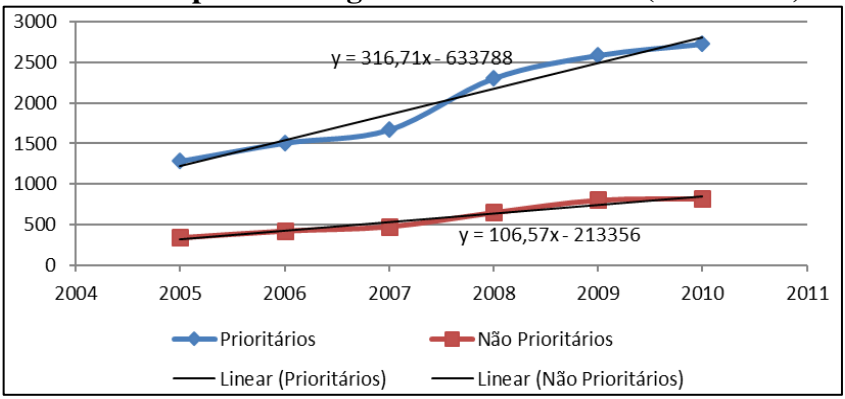
Os números de óbitos são contabilizados a partir da Classificação Internacional de Doenças (CID-10) como eventos que envolvem agressões e óbitos provocados por intervenção legal (códigos X85-Y09 e Y35-Y36).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apontados os níveis e tendências dos homicídios de jovens no estado da Bahia, entre os anos de 2005 e 2015. Analisando o gráfico 1, observa-se que há uma tendência de aumento nos quantitativos de óbitos de jovens anteriores à implantação do PPV na Bahia.

A projeção de aumento se verifica tanto no grupo de municípios não prioritários para ações do PPV como no grupo de municípios prioritários, sendo que neste último identifica-se uma intensidade bem mais expressiva no incremento de óbitos. Nos dois casos, o número de óbitos por agressão intencional mais que dobram no período.

Gráfico 1 - Óbitos de jovens por agressão intencional nos municípios do Programa PPV na Bahia (2005-2010)

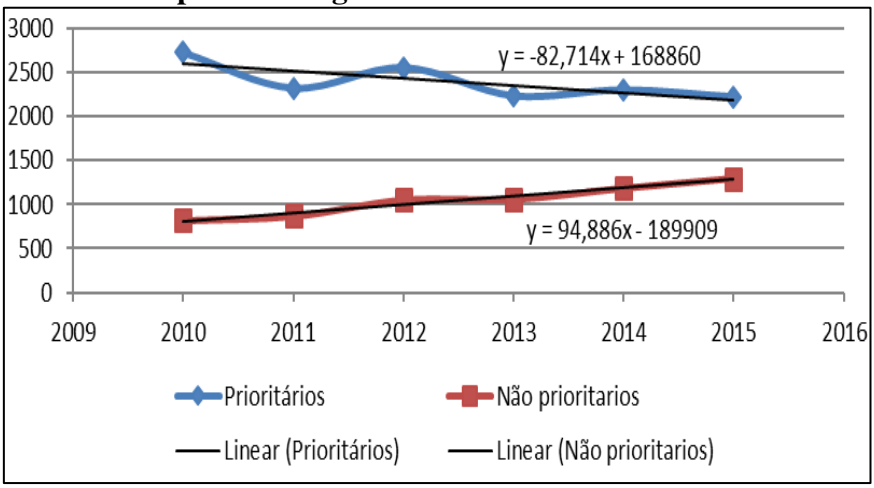


Fonte: Elaboração própria. Baseada em: SIM/DATASUS.

Em 2010, ano anterior à implementação do PPV, o grupo de municípios prioritários chegou a registrar 2729 óbitos de jovens, sendo 1361 em Salvador. Conforme o gráfico 2, em 2011 houve uma mudança na tendência anterior e foram contabilizados 2325 óbitos neste grupo, com 1116 na capital baiana. Houve alternância de incrementos e decréscimos nos anos seguintes até 2015, quando o grupo de municípios prioritários registrou 2226 óbitos, menor quantitativo do período, e Salvador registrou 1007 óbitos por agressão intencional.

Observe-se que no período 2010 a 2015 a tendência dos quantitativos de óbitos em municípios não prioritários para o PPV foi bastante similar à do período 2005 a 2010, com crescimento regular, apesar de o período mais recente ter apresentado uma leve queda no coeficiente angular da linha de tendência, representando possível reflexo das ações do PPV mesmo nesses municípios não priorizados pelo programa Estadual de contenção da violência.

Gráfico 2 - Homicídios de jovens nos municípios do Programa PPV na Bahia 2010 a 2015

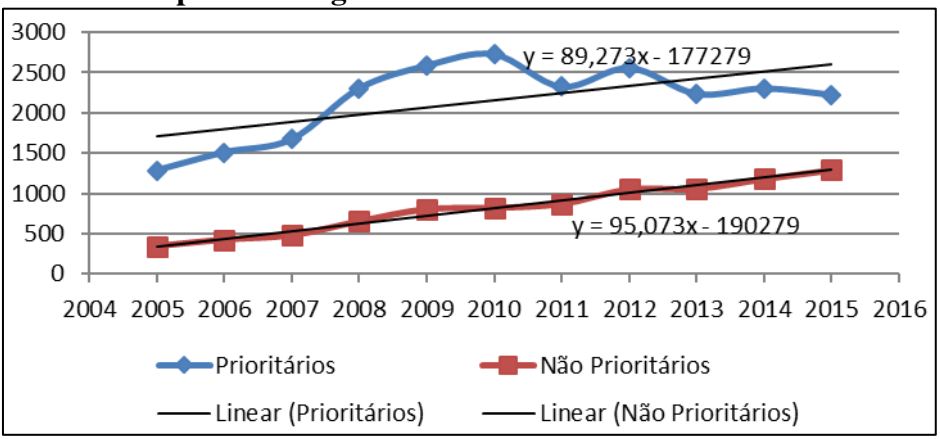


Fonte: Elaboração própria. Baseada em: SIM/DATASUS.

No gráfico 3, analisando o período 2005 a 2015, observa-se através da análise dos coeficientes angulares das retas associadas a cada grupo de municípios que o reflexo da mudança proporcionada no período 2010 a 2015 foi suficiente para inverter o nível de crescimento, entre municípios prioritários e não prioritários, dos óbitos em relação ao período 2005 a 2010.

Portanto, o grupo de municípios prioritários, que apresentava uma linha de tendência com crescimento rápido dos quantitativos de óbitos, passou a registrar, com o desempenho do período 2010 a 2015, que inclui todas as fases de implantação e de execução de ações do PPV, um nível de crescimento de óbitos por agressão intencional inferior ao do grupo de municípios não prioritários para o programa.

Gráfico 3 - Homicídios de jovens nos municípios do Programa PPV na Bahia 2005 a 2015



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: SIM/DATASUS.

DISCUSSÃO

Considerando que programas e projetos na área da segurança pública trabalham com metas para a redução dos índices de criminalidade, este artigo analisou a evolução dos indicadores de homicídios de jovens em grupos de municípios considerados prioritários ou não para o PPV na Bahia a fim de identificar a existência de impacto em tais indicadores no período de execução das atividades do programa (Plano Estratégico da Segurança pública no Estado da Bahia - 2012 a 2015).

Uma das formas de avaliar impacto é comparar indicadores posteriores à intervenção com a projeção estimada a partir dos valores anteriores, considerando a sua tendência. Isto é, se existia previamente ao programa uma tendência ao aumento, por exemplo,

o resultado posterior deve ser contrastado com o valor estimado para esse mesmo momento a partir da tendência preexistente.

A breve apresentação do panorama da mortalidade por agressão intencional de jovens no estado explicitou um elevado número de óbitos de jovens entre 2005 e 2010. Porém, a partir de 2011, ano do lançamento da Política Pacto pela Vida, verificou-se que houve um relativo controle na ascendência dos homicídios de jovens registrada em anos anteriores.

Esse desempenho foi ainda mais significativo nos 20 municípios considerados prioritários para o PPV no estado, fato que permite supor que tal fenômeno esteja associado à implementação desta Política Pública no estado nestes últimos anos.

Esses resultados revelam que, assim como os estados de São Paulo e Pernambuco alcançaram experiências bem sucedidas na redução dos homicídios, outros estados podem reduzir e/ou controlar os homicídios e a criminalidade violenta em um curto espaço de tempo, através de gerenciamento eficaz da política de segurança (NÓBREGA, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou avaliar os resultados alcançados no controle/redução de homicídios de jovens antes e após a implementação da política pública Pacto pela Vida no estado da Bahia. Para isso, a pesquisa partiu da seguinte questão: Até que ponto foram exitosos os resultados alcançados no controle/redução de homicídios de jovens após a implementação da política pública Pacto pela Vida no estado da Bahia?

Em busca de respostas, foi realizada coleta de dados junto ao Sistema de Informações de Mortalidade (SIM/DATASUS) a fim de

averiguar dados históricos sobre a criminalidade contra jovens no estado da Bahia entre os anos de 2005 e 2015, além de comparar os indicadores de homicídios em municípios priorizados e não priorizados pela política pública Pacto pela Vida, em momentos anteriores e posteriores à intervenção no estado da Bahia.

Foi possível observar que nos últimos anos houve um esforço do Governo do estado da Bahia, sobretudo em termos de gestão de segurança pública, no sentido de combater a violência, inclusive promovendo prevenção, para a redução de Crimes Violentos Letais Intencionais. O PLANESP 2012 – 2015 sistematizou a estratégia governamental para a segurança pública, consubstanciada nas ações da política Pacto pela Vida, que inspirada no Pronasci do Governo Federal, trouxe a integração necessária entre as instituições coercitivas do Sistema de Justiça Criminal para o enfrentamento dos CVLI no estado.

Apesar da queda no registro de casos a partir do ano de 2011, ainda é um volume elevado de jovens vítimas de homicídio. Portanto, é necessário que as políticas públicas sejam cada vez mais aprimoradas no sentido de reduzir esse tipo de violência, constituindo-se papel não apenas do atual governo, mas como política de estado.

Ampliar a cobertura do ensino integral a fim de apoiar o desenvolvimento global dos jovens é estratégia que pode resultar em impacto na redução do risco de mortes prematuras por violência no estado. Por outro lado, a continuidade e o aprimoramento constante das políticas de segurança pública enquanto programas de estado, com o uso de um sistema de indicadores para monitoramento das variáveis associadas aos fenômenos sociais de vitimização, é também um caminho para a eficácia, eficiência e efetividade dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, especialmente o direito dos jovens à vida.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. G. B. (org.). **A violência na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Editora da PUC-RS, 2010.

BAHIA. **Decreto n. 13.561, de 02 de janeiro de 2012**. Salvador: Governo Estado da Bahia, 2012. Disponível em: <www.leisestaduais.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BAHIA. **Lei n. 12.357, de 26 de setembro de 2011**. Salvador: Governo Estado da Bahia, 2011. Disponível em: <www.leisestaduais.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BAHIA. **Plano estadual de segurança pública**: PLANESP - Governo do estado da Bahia 2012 a 2015. Salvador: Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, 2011. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 15/09/2022.

BORGES, D.; RIBEIRO, E.; CANO I. (orgs.). **Os Donos do Morro**: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2012.

BUCCI, M. P. D. "O conceito de política pública em direito". *In*: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

DAHLBERG, L. L.; KRUG, E. G. "Violência: um problema global de saúde pública". **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 11, 2006.

FREITAS, J. "As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração". **Revista Nomos**, vol. 35, n. 1, 2015.

JANNUZZI. P. M. “Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais”. **Revista de Administração Pública**, vol. 36, n. 1, 2002.

JANNUZZI. P. M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Nova York: Harper Collins, 2003.

MENDES, G. H. S. **Administração Estratégica**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Departamento de Informática do Sus - DATASUS. “Informações de Saúde, Estatísticas Vitais: banco de dados”. **Portal Ministério da Saúde** [2018]. Disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 30/09/2022.

NÓBREGA JR., J. M. P. “Diagnóstico da violência no Brasil e os desafios para a Segurança Pública”. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 167, 2015.

NÓBREGA JR., J. M. P. “Políticas públicas e segurança pública em Pernambuco: o case pernambucano e a redução da violência homicida”. **Latitude**, vol. 8, n. 2, 2014.

NÓBREGA JR., J. M. P. “Teorias do crime e da violência: uma revisão da literatura”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 77, 2015.

NÓBREGA JR., J. M. P. **Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco**: dinâmica, relações de causalidade e políticas

públicas (Tese de Doutorado em Ciência Política). Recife: UFPE, 2010.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Relatório Mundial sobre a Prevenção da Violência**. Genebra: OMS, 2014. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 10/09/2022.

PEREIRA, M. F. **Administração estratégica**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

RICHARDSON, R. J. *et al*. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". **Sociologias**, n. 16, 2006.

CAPÍTULO 5

Reinvenções Narrativas como Mecanismos Cognitivos para a Estabilidade das Políticas Públicas: O Caso da Política Antidrogas na Colômbia

REINVENÇÕES NARRATIVAS COMO MECANISMOS COGNITIVOS PARA A ESTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA POLÍTICA ANTIDROGAS NA COLÔMBIA

Jairo Santander

Na América Latina, o desapontamento político, a falta de legitimidade e de resultados fazem com que as políticas públicas estejam constantemente enfrentando desmantelamento e tensões de transformação. Essas dificuldades impedem a continuidade das políticas e levam a um cenário de profunda instabilidade governamental que é considerado uma característica dos países da região (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019).

Dessa forma, os governos dirigem seus esforços para manter a continuidade das políticas face à instabilidade governamental. Então, apesar de alguns autores, como Majone (1989), argumentarem que a estabilidade depende da percepção da sociedade sobre a eficiência da política, este é um cenário remoto na região.

Na América Latina, muitas políticas públicas são consolidadas na agenda do governo apesar do cenário de inconsistência institucional, da constante percepção social de fracasso e a falta de sucesso das políticas. Nesses cenários, governantes utilizam múltiplos mecanismos para assegurar que as políticas que estejam sofrendo pressão de mudança possam superar tal pressão e se manter estáveis.

Assim, é comum que, como declarado pela abordagem das coalizões de advocacia (ACF), ambas a ideia e a sua argumentação tenham que ser ajustadas para acomodar mudanças no ambiente

político a fim de evitar mudanças substanciais (SABATIER; WEIBLE, 2007). Mas há também mudanças interpretativas severas que são feitas para estabilizar.

Portanto, não todas as reinterpretações ou mudanças no contexto dessa problemática implicam uma transformação da política, como sugerido pela abordagem do equilíbrio pontuado (PE). Algumas vezes, mudanças mais amplas na definição ou na interpretação do problema buscam uma melhor adequação aos sistemas de crenças vigentes para assegurar estabilidade.

O caso da política antidrogas na Colômbia é interessante de analisar desde essa perspectiva cognitiva. No início, a política era uma estratégia importada que gerou uma forte resistência social e dificultou a sua consolidação.

No entanto, posteriormente, o governo ajustou a interpretação do problema permitindo que a política se consolidasse, apesar do fato de ter sido objeto de constante debate social enquanto a sua conveniência e permanência (GAVIRIA; MEJÍA, 2011).

Por conseguinte, é importante entender como a ideia da política conseguiu se adaptar para se consolidar e se manter por mais de trinta anos, apesar dos elevados custos sociais da estratégia e das constantes críticas e pressões para que mudasse. Principalmente no começo, quando o apoio político necessário para consolidar a visão do problema na agenda pública era instável e os atores sociais sentiam que o problema pertencia a outras pessoas.

A fim de esclarecer a questão, esse artigo pretende reconstruir o processo discursivo da política antidrogas na Colômbia durante o seu período de transformação nos anos 1980 e, através dele, identificar os mecanismos narrativos que foram empregados pelos atores do governo para alcançar a legitimidade necessária e a consolidação da estratégia.

O caso é considerado relevante para testar o quadro teórico-analítico porque se entende que o discurso da política antidrogas foi ajustado para superar a percepção social de que o problema era estrangeiro e torná-lo um problema do país, associado principalmente com questões de segurança nacional.

Conforme dito por Zittoun (2009), entender as mudanças nos discursos é fundamental para compreender a dinâmica da política pública. Por essa razão, uma parte desse artigo é dedicada a gerar um quadro analítico que permita a identificação dos mecanismos de estabilidade associados com a construção e a transformação discursiva da ideia.

O presente estudo aborda o problema a partir da metodologia da análise crítica do discurso. Isso porque a questão de como os governos conseguem estabilizar a ideia da política antidrogas se encaixa bem nas preocupações da análise crítica do discurso, a qual é centrada no uso do discurso público como mecanismo de dominação, controle.

E poder que influencia as ações dos atores políticos (DIJK, 2015). A investigação foi realizada por meio de um trabalho de arquivo de imprensa e discursos oficiais, do período estudado, que vai de 1979 a 1989.

Esse documento examina as características e dimensões da discussão sobre a estabilidade de uma ideia de política, dentro do contexto do estudo das dinâmicas das políticas públicas; propõe, então, uma classificação para os tipos de mecanismos cognitivos de estabilidade.

Em seguida, o artigo mostra uma análise crítica do discurso feito na discussão pública sobre a guerra contra as drogas no início do problema nos anos 1980, com o fim de identificar os momentos chave em que ocorreram ajustes que pretendiam garantir a continuidade da ideia da política pública.

PROCESSO DE ESTABILIDADE E MECANISMOS CONGNITIVOS

Estabilidade na Dinâmica das Políticas Públicas

Para Majone (1989, p. 95), "tanto a continuidade como a mudança são inerentes à concepção de política pública". Isso ocorre devido ao fato de que uma política pública, para ser reconhecida como tal, requer um componente consistente e estável (ZITTOUN, 2009), que seja socialmente identificável.

Mas isso só pode ser delimitado com uma compreensão conjunta dos eventos de transformação, como proposto por estudos sobre dinâmicas de políticas públicas (CAPANO, 2009; CAPANO; HOWLETT, 2009). Em outras palavras, para dar uma identidade a uma política pública, se deve resolver a seguinte questão: como se sabe o que mudou realmente?

Após uma revisão aprofundada nas formas de responder essa pergunta, a premissa do Real-Dato (2009) a respeito da heterogeneidade de abordagens sobre as dinâmicas de mudança e estabilidade ainda está em vigor (SEE; ZITTOUN, 2016). Então, a existência de uma literatura clara, de autores que não estão acostumados a comunicarem-se entre si, levou a dificuldades analíticas relevantes dentro das diferentes abordagens.

Algumas delas foram expressas em inconsistências epistemológicas e teóricas associadas, entre outros, com a lógica da progressão (graduada ou interrompida), ou com o papel das estruturas institucionais e dos organismos políticos (CAPANO, 2009; REAL-DATO, 2009a; ZAHARIADIS, 2016), assim como em desafios metodológicos associados com a definição da melhor forma

de medir mudança e consistência (KAY, 2009; SABATIER, 2007; ZITTOUN, 2009).

Neste ponto, a pesquisa enfrenta as dificuldades analíticas de uma variedade de conceptualizações de estabilidade, que se torna ainda mais complexa pelo fato de que a maioria das abordagens são demasiadamente enfocadas na mudança. Dependendo da abordagem, isso é entendido como o resultado da inércia, como é o caso do modelo de Múltiplas Correntes (MSF) (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007, 2016); de um cenário bloqueado, devido a restrições institucionais, como para alguns institucionalistas (PEREIRA; SINGH; MUELLER, 2011; PETERS, 2016; POLSKI; OSTROM, 1999; TSEBELIs, 2002).

Ou o produto de uma dinâmica evolutiva-incremental, como a abordagem do PE (EISSLER; RUSSELL; JONES, 2016; JONES, 2002; TRUE, JONES; BAUMGARTNER, 2007), da ACF (SABATIER, 1988; WEIBLE *et al.,* 2009) e do institucionalismo histórico (HI) (JACOBS, 2010; RAYNER, 2009; SVEN; LONGSTRETH, 1992; THELEN, 2010).

O que é claro desta variedade de conceptualizações é que uma melhor compreensão do lugar da estabilidade na dinâmica exige três elementos importantes: que não existe um caminho único para a estabilidade, que a mudança também é usada como um mecanismo de estabilização e que é necessária uma melhor clareza em como processos políticos são ativados no cenário governamental tendo em face as perturbações no ambiente (CAPANO, 2009).

Devido aos enormes esforços dos governos e dos atores políticos para consolidar e manter uma ideia de política, se entende que a estabilidade não pode ser considerada um simples estágio passivo na dinâmica e que, pelo contrário, por trás dela há um amplo processo de atividade política e governamental, que configura a arena da ação e determina a trajetória da intervenção estatal.

Compreender a estabilidade como um processo político requer uma abordagem integrada, que reconhece que ela pode ter diferentes origens e mecanismos de progressão (CAPANO; HOWLETT, 2009; GREIF; LAITIN, 2004; LINDNER, 2003), em que os fatores estruturais e agenciais estão relacionados, e onde os atores têm um importante poder discricionário e capacidade de ação para guiar os processos de estabilização, em reação a mudanças no ambiente político.

Nesse processo político, uma parte importante dos esforços é focada na consolidação de uma ideia de política que possui impacto na consolidação do cenário político. Por exemplo, para a abordagem da PE, o processo de estabilidade é o da política do subsistema, no qual a estabilidade é alcançada através do enquadramento que se dá ao problema.

Isso envolve a configuração e a reafirmação da imagem da política, a qual é entendida como informação empírica e interpelação emocional conectada com valores políticos que transmitem uma ideia de política para o público e permitem a consolidação de uma estrutura institucional estável que se traduz em um monopólio de política pública (TRUE *et al.,* 2007). O processo é semelhante na abordagem da ACF, na qual a formação de um sistema estável de crenças facilita a formação das coalizões de advocacia da política (SABATIER, 1988; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2008).

O processo também pode envolver restrições em sua trajetória, como colocado por abordagens institucionalistas, nas quais a estabilidade não é entendida como uma imagem estática (uma fotografia), mas como um processo político inteiro em que a ideia da política pública posteriormente vai limitar a discrição das decisões dos governantes (PIERSON, 2000). Dessa forma, os atores políticos atuarão para condicionar as decisões políticas no futuro e são formados padrões de ação e decisão para orientar o

comportamento dos atores no espaço das políticas públicas (JACOBS, 2010) e restringir outras opções possíveis, limitando a possibilidade de mudança.

Ao integrar abordagens, a estabilidade pode ser considerada como a presença de uma base consolidada de interpretação, de crenças sobre políticas públicas, seus propósitos e valores (MAJONE, 1989; 1996). Uma base que irá condicionar o conjunto de opções de política pública e gerar um acordo de adesão social a uma ideia e estrutura de governo já existente.

Essa base não só é protegida por variações de adaptação, que buscam diluir as pressões por mudança, como proposto por (BAUMGARTNER; JONES, 2002), como também pode envolver mudanças importantes nas narrativas, nos valores aos quais elas são associadas ou nos propósitos que permitem uma melhor adaptação do sistema de crenças dos agentes na esfera pública. Então, nem todas as variações implicam transformação, dado que muitas vezes elas são feitas precisamente para estabilizar a sua base.

Mecanismos Cognitivos de Mudança para a Estabilidade das Políticas Públicas

A consolidação de uma ideia é um processo e não apenas uma questão de oportunidade, como sugere Kingdon, mas necessita um tipo específico de atividade discursiva, de persuasão, tanto por parte dos governantes como dos empresários políticos (*policy entrepreneurs*), para unir o problema e a solução preferível. Esse processo, que inclui tanto esforços discursivos como relacionais (MAJONE, 1989), normalmente requer não apenas a produção de argumentos para sustentar a solução, mas também a reformulação do problema em si e o ajuste da solução baseado nessa reformulação

(ZITTOUN, 2009). Então, a questão não é se a persuasão ou a argumentação são necessárias para consolidar uma política pública, mas que forma elas incorporam e quando (MAJONE, 1989).

Para Thelen (1999), uma compreensão de como a lógica da estabilidade e da mudança estão interligadas requer a identificação dos mecanismos que reproduzem e retroalimentam elas, a fim de identificar como esses mecanismos, por sua vez, podem ser rompidos (o que seria a porta para a mudança).

Os mecanismos podem ser de vários tipos. Para Tilly (2001), dentre outros, estão os relacionais, que alteram as conexões entre pessoas, grupos e redes interpessoais; e os cognitivos, que operam através de alterações das percepções individuais e coletivas.

A formulação de políticas públicas representa as interpretações dos sistemas de crenças de atores políticos (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Assim, o processo persuasivo busca garantir estabilidade consolidando um mapa mental compartilhado e amplamente disseminado que facilita uma interpretação conjunta da realidade (DENZAU; NORTH, 1994).

Isso promove um fortalecimento relativo do grupo de atores cuja interpretação influenciará os cenários de discussão pública, o que ajudará a transcender a ideia da política para futuros momentos de tomada de decisão.

Em muitos casos essa construção de um mapa mental compartilhado só é alcançada através de mudanças radicais na narrativa política. Isso porque com elas é possível diminuir as discrepâncias entre a ideia da política e o sistema de crenças corrente.

Assim, atores políticos ativam os mecanismos cognitivos para conseguir um aumento na legitimidade da ideia da política, a adesão de mais defensores, maior comprometimento daqueles que já

existem ou uma diminuição na validade do discurso das coalisões contraditórias. De acordo com o tipo de transformação cognitiva que ocorre, dois grupos de mecanismos por ser distinguidos: i. Ajustes marginais; e ii. Reinvenções interpretativas.

Os mecanismos de ajustes marginais atuam na periferia (objetivos secundários, linhas de ação ou programas complementários), oxigenando a ideia e insinuando que existe um processo de contínuo aprimoramento e adaptação às novas realidades do problema. Nesse sentido, como indicado pela ACF, o objetivo é garantir que a política não transcenda para um cenário de discussão mais amplo que ponha em risco a sua continuidade (WEIBLE *et al*., 2009).

Esses tipos de mecanismos buscam mostrar uma atitude proativa por parte do governo através de variações na segunda ordem de componentes da política. Há também aqueles que buscam mostrar uma capacidade receptiva para reconhecer necessidades de melhorias, como a eliminação de componentes periféricos que são objeto de crítica ou que evidenciam uma disfunção prática, assim como a exclusão ou modificação de conceitos ou definições conflituosas.

Por seu lado, reinterpretações não servem apenas para promover mudanças, como proposto pelo PE com o conceito de reestruturação (EISSLER *et al.,* 2016). Elas também servem para consolidar uma solução política alterando a relação entre o problema e a solução (ZITTOUN, 2009). Isto acontece quando os atores políticos conseguem alterar a percepção da política através de uma aparente transformação funcional da mesma, mas mantém a essência da base intacta. Isto pode ocorrer de duas formas.

Primeiro, reinterpretando a natureza do problema, onde se coloca um novo problema a ser solucionado com a estratégia já existente [reinterpretação do problema (AGUILAR, 2003)];

segundo, reinterpretando a extensão do problema, onde se argumenta que o problema tem novas dimensões que precisam ser abordadas pela política (ex. além do tráfico de exportação, o tráfico de consumo interno deve ser combatido). Este último normalmente leva a ajustes marginais na política. Este tipo de mecanismo é usado quando a pressão por mudança torna difícil sustentar a ideia da política através de melhorias marginais.

Isso acontece quando a política pública parece injustificável para o propósito criado e a coalizão por mudança tem ampla legitimidade na opinião pública. Em resumo, o vasto conjunto de mecanismos cognitivos reflete que os fazedores de políticas públicas possuem diversas formas de gerar mudanças na percepção da rede de atores para manter a ideia da política estável. Esses ajustes permitem, na prática, melhorar o ambiente governamental através de uma narrativa que exibe um governo ativo, que procura ajustar e corrigir falhas, o que pode ajudar a melhorar o apoio às ações do governo, ou pelo menos fornecer um compasso de espera, na esperança de que o interesse daqueles que demandam mudanças se desvaneça.

ANÁLISE DO DISCURSO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE MECANISMOS COGNITIVOS

Nesta análise, foi seguida a abordagem de Van Dijk (2015), buscando fornecer uma explicação sistemática das estruturas complexas e estratégias do discurso. A análise visa a reconstrução do evento comunicativo (cenário, participantes e objetivos) que está por trás do discurso, e o impacto dessa narrativa na cognição social, principalmente em futuras decisões de políticas públicas e no posicionamento de atores críticos. Da metodologia da análise crítica do discurso, o discurso inclui todas as palavras e frases que são

utilizadas por todos os atores relevantes no espaço político e durante todo o processo de formação da política (ZITTOUN, 2009). Assim, a análise foca nas intervenções feitas por atores relevantes, ambos promotores e detratores da política, nas quais eles expressam seus posicionamentos sobre a política e sobre seu processo de desenvolvimento.

A análise do processo persuasivo é realizada em três dimensões: a linguística, a intertextual e a social (FAIRCLOUGH, 2003). Na dimensão linguística, o vocabulário, a gramática, a coesão e as estruturas textuais são analisadas para identificar como eles modulam o discurso, seu significado e sua relevância. Isso para mostrar hipóteses sobre relações sociais e identidades que são construídas, e visões sobre o conhecimento e o sistema de crenças presente no discurso.

A dimensão intertextual entende que o discurso é formado relacionando-se com outros. Relações que podem ser tanto situacionais, que implicam o momento em que o discurso ocorreu, como sequenciais, relacionadas à trajetória do discurso assim como a outras narrativas anteriores que o alimentam; com fim de identificar como esses discursos são transformados no tempo, ajustados como resposta a ou apoiados em fragmentos de outros textos, com os quais eles estão relacionados por meio da assimilação, contradição ou crítica.

Por fim, o discurso político é analisado com relação ao seu impacto ideológico e hegemônico. O primeiro implica analisar os significados e configurações da realidade como produto e contribuição para a produção, reprodução e transformação das relações dominantes. E o segundo implica revisar o discurso como parte da disputa hegemônica e como ferramenta de grupos de poder.

Assim, a unidade de registro do componente linguístico são as estruturas textuais que referência a defesa e a crítica dos

componentes da política. A análise intertextual examina a sequência do discurso, entendendo a variação da narrativa de defesa como uma reação coerente aos discursos críticos. E o componente social da análise leva a um estudo da construção da realidade do problema contido nas narrativas e o uso delas para conquistar uma vitória na esfera pública. O estudo é baseado no método da análise de conteúdo. Nesse caso, o discurso dos fazedores de políticas e agentes de mudança e, a análise do conteúdo de documentos de políticas públicas.

A categorização foi feita com base na dimensão intertextual, que é a que mais consegue dar conta da dinâmica do discurso político. Isso permite ordenar a informação coletada em unidades analíticas, associadas à reconstrução do processo de contenção. Assim, o Quadro 1 define as principais categorias para as unidades de argumentação que permitem organizar os que chegam do conteúdo analisado por meio do software NVivo.

Quadro 1 - Unidades de registro de conteúdo

Postura crítica	Argumentos da política pública
Críticos das políticas públicas	De validação da relevância da política pública
De cobrança de mudança da política pública	De resposta aos críticos
Argumentos de apenas uma parte da reinvindicacão da política	Introdução de ajustes à política
De queixa de mudança e proposta alternativa	Argumentos para reverter alternativas

Fonte: Elaboração própria.

Para essa pesquisa, uma matriz de comunicados de imprensa e discursos oficiais foi desenhada e contém aproximadamente 207 referências de todo o período de estudo, que vai de 1979 a 1989, as quais foram selecionadas por conter expressões discursivas ou entrevistas dos principais atores no espaço político do governo (ambos defensores e críticos).

A pesquisa foi feita através de um trabalho de arquivo e de relações de palavras chaves para o processo histórico da política de luta contra as drogas. Finalmente, para a obtenção de uma triangulação para fortalecer a análise de conteúdo, foram utilizadas fontes secundárias que analisaram a evolução da luta contra drogas. Para este efeito, foram consultados documentos de pesquisa, monografias e registros históricos.

CONSOLIDAÇÃO DO TRÁFICO DE DROGAS COMO UMA QUESTÃO DA AGENDA PÚBLICA E ESTABILIZAÇÃO DA LUTA CONTRA DROGAS (1979-1989)

O Início da Guerra contra as Drogas: As Primeiras Narrativas

A guerra contra as drogas foi uma estratégia importada, apoiada pelas diretrizes políticas emitidas pelo governo dos EUA, promulgadas no início dos anos 1970 (GAVIRIA; MEJIA, 2011). Esse discurso leva o problema para o lado da oferta, afirmando que se houvesse produção, haveria consumo (TOKATLIAN, 2000a).

Assim, desde o início, o cerne da política foi orientado a partir de uma abordagem punitiva e proibicionista, entendendo o problema como um objeto de política criminal e centrando a ação no controle da oferta de drogas ilícitas.

Dessa forma, e embora fosse uma questão alheia aos problemas nacionais, na Colômbia, como em muitos países latino-americanos, uma enorme quantidade de recursos públicos começou a ser direcionada para o combate ao problema, embora o país estivesse muito mais preocupado com a fragilidade institucional do Estado e da sua estrutura econômica (questões relacionadas com os extensos esforços de modernização que estavam sendo feitos).

Por ser um problema importado, a luta contra as drogas para o governo colombiano passou a ser mais uma questão de corresponsabilidade com a comunidade internacional. E, como pode ser visto no Quadro 2, o governo dos EUA estimulou esse argumento, no qual os países produtores tinham um dever apesar de não enfrentarem problemas de dependência de drogas nos seus territórios (THOUMI, 2006; TOKATLIAN, 1990).

Quadro 2 - Pronunciamentos de representantes dos EUA

Lee Dogoloff (Assistente do Presidente Carter para Assuntos relacionados a Drogas)	**Diego Asencio (Embaixador dos EUA na Colômbia)**
"A erradicação de plantações oferece outra oportunidade para reduzir a oferta dos cultivos ilícitos a partir da fonte... Essa estratégia foi provada como sendo o método mais eficiente de reduzir o cultivo ilegal nesses países que não têm um histórico profundo de cultivo de papoila e uso de ópio".	"O Presidente Turbay tomou uma postura vigorosa e intransigente contra o tráfico de narcóticos ilícitos... 'A campanha em La Guajira é um modelo no seu gênero e foi reconhecida como tal no meu governo'".

Fonte: El Tiempo (1979a, p. 8A).

A narrativa de corresponsabilidade se deu, em parte, porque o governo colombiano aderiu a convenções internacionais, que o

obrigavam a atuar sobre o problema (THOUMI, 2009). Além disso, os objetivos da guerra contra as drogas eram o ponto central dos interesses do governo dos EUA na região (THOUMI, 2006).

Isso criou uma restrição institucional, que exogenamente obrigaria o governo colombiano a buscar convencer a sociedade da necessidade de enfrentar o problema e configurar o melhor cenário para a política.

Essa restrição era constantemente recordada desde Washington:

> Eu não estou convencido pelo argumento de que o único jeito de acabar com as tarefas desse negócio seja legalizar o mercado.
>
> Para além dos contra-argumentos relacionados com as convenções internacionais que a Colômbia assinou... há outro fator que me parece primordial... Como seria possível legalizar o tráfico de maconha unilateralmente...?
>
> Eu imagino que a sociedade que tentar legalizá-lo se tornará uma nação pirata... (EL TIEMPO, 1979b, p. 8A).

No entanto, desde o início, o problema provou ser mais complexo do que o esperado. Uma explosão da produção de maconha no norte do país (a marimbera bonanza) demonstrou a complexidade do desafio (LEÓN; ATEHORTÚA; ROJAS, 2008; SANTANDER, 2009; SARMIENTO; MORENO, 1990). Isto acionou os alarmes da esfera pública, onde começaram a questionar as justificações sobre a motivação dessa briga.

O discurso público: Moralidade, Legalização e Extradição

No final dos anos 1970, quando as ações contra o tráfico de drogas estavam aumentando em intensidade, a aceitação social e pública da visão internacional do problema das drogas era muito baixa (PEÑARANDA, 2009).

Quase 44% da população considerava que a maconha era menos ou igualmente prejudicial que o álcool, uma bebida que era legalizada; e menos de 2% dos colombianos consumiam, então uma parte muito pequena da produção ia para o mercado interno (VARGAS, 2010).

Mas também houve resistência pública, porque vários setores da sociedade, incluindo uma gama de setores políticos e econômicos tradicionais, viram o tráfico de drogas como positivo para a economia colombiana. Uma resistência que tinha o seu lado negro. Muitos traficantes de drogas e políticos relacionados promoveram ideias para beneficiar o desenvolvimento local e doutrinas nacionalistas.

Foi o caso de Carlos Lehder, que formou um movimento político na região onde morava, Quindío, chamado Movimento Nacional Latino, onde ele incentivou uma visão positiva do tráfico de drogas. As suas duas frases de guerra eram “A maconha é para o povo” e “A cocaína é para ordenhar os ricos” El “loquito” Carlos (SEMANA MAGAZINE, 1987, p. 23).

É por isso que o governo colombiano, junto com muitos setores da sociedade civil, teve que fazer uma forte defesa da política. Para tal, e dado que o argumento de corresponsabilidade não permeava a opinião pública, os defensores começaram a mudar seu discurso argumentando que, embora o problema do consumo não fosse um problema para o país, não confrontar a produção de

narcóticos e colaborar com a luta internacional era um fracasso moral muito grave que contrariava os princípios éticos da nação. Isso foi evidente nas intervenções públicas daqueles que defendiam a medida (Quadro 3).

Quadro 3 - Posicionamentos na Colômbia a favor da luta contra as drogas

Monsenhor Pedro Rubiano	**Fausto Mario Charris, Ex-Secretário da Federação Agrária Nacional**
"A legalização pode produzir muito de dinheiro para o Estado. O que eu pergunto é quais são os valores que devem governar a conduta da comunidade: o valor do dinheiro ou o valor da pessoa? É justificável degradar a pessoa humana para obter moeda estrangeira, para obter dinheiro?" (EL TIEMPO, 1979, p.14A).	"As organizações camponesas concordam, e elas nos disseram isso, que a terra é para produzir comida e não elementos nocivos para a humanidade" (EL TIEMPO, 1979e, p. 10B).
General Camacho Leyva, Ministro da Defesa	**Julio César Turbay, Presidente da Colômbia**
"Eu não acredito que legalizar o mau possa trazer nada bom" (EL TIEMPO, 1980, p. 6A).	"É impossível a legalização da maconha, porque os efeitos de uma medida dessa natureza causariam tais falhas éticas, tal perturbação social que eu não ousaria realmente patrocinar uma medida dessa natureza" (EL TIEMPO, 1979e, p. 10B).

Fonte: Elaboração própria.

Mas este novo argumento não se consolidou na agenda pública. Os custos sociais da guerra contra as drogas e a resistência pública começaram a aumentar e vários atores começaram a tornar visível que o tráfico de drogas gerou um cenário de corrupção e violência que alterou a ordem institucional, apenas evitável com a legalização (SANTOS, 1979; TOKATLIAN, 2000b).

Esta era a posição dos empresários políticos que eram contra a política, como é o caso de um dos mais importantes líderes sindicais do país, Ernesto Samper, presidente da Associação Nacional de Instituições Financeiras, que propôs a legalização como a solução para o problema moral que o país enfrentava (SAMPER, 1979).

No Estado, figuras tão importantes como a Controladoria Geral da República, magistrados dos tribunais superiores, congressistas e militares estavam a favor da proposta de Samper (EL TIEMPO, 1979c; TOKATLIAN, 2000b). O mesmo aconteceu a nível regional, onde também se manifestavam a favor da legalização, especialmente nas áreas onde houve grande influência do que tinha sido conhecido até então como Marimbera Bonanza. Por exemplo, o prefeito de Valledupar disse que, "em certa medida, a legalização pode ser benéfica para o país" (EL TIEMPO, 1979c, p. 14A).

A situação da discussão pública era crítica. O apoio político necessário para consolidar a visão do problema na agenda pública era instável, e atores chave não estavam completamente assegurados. A prova disso foi a oposição aberta do Presidente do Senado, Héctor Echeverri, que, junto com outros Senadores, começou a questionar a estratégia do governo e a promover a legalização.

Ele se opunha principalmente ao uso das forças militares em questões de segurança interna e viu que o seguimento da estratégia implicaria "suportar os pecados de outros" (EL TIEMPO, 1979d). Por esta razão, o senador também apoiou a iniciativa da legalização,

para que a Colômbia, em associação com outros países latino-americanos, comercializasse com as nações consumidoras, advertindo que caso contrário seria muito difícil controlar o comércio ilegal.

O argumento moralista não parecia e a questão das drogas não era publicamente percebida como um problema por um vasto setor da sociedade e que, pelo contrário, "o trabalho estava sendo feito para um país estrangeiro". O discurso do Juiz Samuel Buitrago evidencia isso,

> O Estado terá que mudar a forma como está lidando com o problema das drogas, tem que mudar, eu não sei quando, porque isso saiu do controle e todas as pessoas que estão informadas dos a acontecimentos diários percebem que estamos trabalhando para um poder estranho (EL ESPECTADOR, 1986 *apud* TOKATLIAN, 2000b, p. 158).

Da moralidade à ameaça institucional: o caminho para a consolidação da agenda

Dado que a chamada moral e a corresponsabilidade não pareciam ecoar, a consolidação da política começou a abrir um outro caminho argumentativo. Um associado com a ameaça à instabilidade institucional que o problema das drogas representava. Um maior papel da "nova classe emergente'', a corrupção e o enfraquecimento do Estado - especialmente do seu sistema armado - e a perda da soberania judicial foram os fatores que começaram a gerar mal-estar na classe política tradicional.

A crítica era que o tráfico de drogas corrompia e distraía o governo e os militares de problemas mais relevantes e ameaçadores para o Estado, como reportado então:

> Os altos funcionários militares colombianos nunca ocultaram o seu descontentamento com a campanha antimaconha...
>
> Eles acreditam que isso afasta o exército de sua principal função, que é zelar pela segurança nacional, e expressaram em privado o seu receio de que os soldados possam ser corrompidos pelos traficantes de drogas (EL TIEMPO, 1980, p. 6A).

O discurso de oposição começou a refletir essa mudança na discussão. Ernesto Samper, que defendeu a legalização, começou a expressar preocupação de que o tráfico de drogas, e a classe emergente que o acompanhava, pudesse ser uma séria ameaça para os privilégios das classes tradicionais e, além disso, um sério desafio para a já fragilizada estabilidade institucional do país. Para ele,

> No fim do dia, nós estamos entre reconhecer as máfias e redirecionar elas ou ser desconhecidos para elas e perder-nos todos.
>
> Tal como como sugerimos há exatamente um ano atrás a legalização da maconha como a única forma de legitimar essa renda, também nos parece hoje conveniente propor a necessidade de dar aos capitais subterrâneos válvulas institucionais de fuga... para evitar que, pela sua permanência na clandestinidade, esses capitais e seus proprietários ponham um fim as nossas instituições e em nós mesmos (SAMPER, 1980, p. 22).

O novo discurso pode ser resumido com a frase do sociólogo Ibán de Rementería, que declarou nos anos 1980: "o Estado não persegue o tráfico de drogas porque ele corrompe a saúde pública, mas porque a corrupção ameaça a saúde do Estado" (REMENTERÍA, 1984 *apud* CHILD, 1985).

O Gatilho da Agenda: O Assassinato de Lara Bonilla

Na esfera pública, a mudança do discurso moral para o debate sobre o impacto institucional do tráfico de drogas começou a consolidar-se. No entanto, a janela de oportunidade ainda não tinha sido aberta para introduzi-lo ao cerne da política e, assim, resolver a falta de legitimidade pública.

Os empresários políticos, liderados pelo Ministro da Justiça, Rodrigo Lara, e seu partido político, o Novo Liberalismo, adotaram o termo "dinheiro quente" para indicar a penetração do tráfico de drogas na vida institucional do país. Para o ministro, essas verbas afetavam a democracia, devido à sua proximidade com a classe dirigente e a cooptação do Estado.

E suas implicações para o eleitorado, cujo voto foi enfraquecido pela sedução do dinheiro ilegal (LARA, 1983). Assim, desde que o Ministro tomou posse em outubro de 1983, atividades repressivas aumentaram, assim como o discurso beligerante contra o tráfico de drogas. Essa situação atingiu seu ápice no fim de 1983, com o mandado de prisão para Pablo Escobar, então deputado na Câmara dos Representantes.

Assim, os esforços do Ministro Lara para reforçar e intensificar a estratégia fizeram dele o alvo dos traficantes de drogas, que, incapazes de corrompê-lo, finalmente o assassinaram, em abril de 1984. A partir deste fato histórico, o governo vira a interpretação

oficial do problema de cabeça para baixo, e começa a associá-lo diretamente com uma ameaça à ordem institucional. O evento abalou toda a sociedade, e funcionou como gatilho para a mudança do problema na agenda, delineando uma nova linha de argumentação, em vigor até hoje.

Repensando o Problema: As Drogas como um Problema de Segurança Nacional

Para a opinião pública, o assassinato no Minitro Lara Bonilla mostrou que o que se temia era verdade, e a consolidação do posicionamento social desses novos grupos emergentes poderia ter consequências sérias para a ordem social em termos da sua desestabilização e, ainda mais preocupante, em termos de deslocamento dos atores tradicionais no poder.

Essa agitação social foi muito habilmente utilizada pelos atores políticos a fim de promover uma grande mudança no entendimento do problema e, assim, obter a legitimidade que eles almejavam há tempos para a luta contra as drogas.

O problema já não é mais visto como alheio e a política começa a ser entendida como uma necessidade premente de enfrentar uma ameaça à ordem institucional do Estado colombiano.

Desta forma, o apoio político e social que a estratégia imposta pelo governo dos EUA tanto necessitava foi alcançado; foi dada legitimidade aos atores de advocacia; e a necessidade de medidas repressivas e política criminal foi justificada.

Isso inclui a aceitação pública da extradição como parte dos instrumentos repressivos da política, ao ponto de que o presidente a concebeu como um,

> instrumento jurídico para combater a impunidade da conduta criminosa, principalmente em face ao desenvolvimento de formas criminosas que, por sua organização, recursos, capacidade operacional e área de influência [...] colocam em perigo a comunidade internacional (THOUMI, 2006).

A mudança foi imediata. No discurso do funeral do Ministro Lara Bonilla, o Presidente Betancur anunciou a declaração de estado de sítio, que foi formalizada no dia seguinte pelo Decreto 1038 de 1984, que foi amplamente apoiado por diferentes partidos políticos. Na justificação do decreto, se afirmava:

> Que, devido à ação persistente de grupos antissociais relacionados ao tráfico de drogas, o funcionamento normal das instituições em desacato criminoso à sociedade colombiana está sendo seriamente perturbado, com consequências para a segurança dos cidadãos, paz pública e saúde, e a economia nacional (DECRETO, 1038 de 1984).

A assimilação deste novo discurso e seu efeito na resistência que os principais atores tinham em relação à política são muito bem observados na mudança do posicionamento que antigos opositores, como os Supremos Tribunais, tinham enquanto à extradição, como mostra o Quadro 4, disposto na página seguinte.

Além disso, com o novo discurso, a opinião pública já não via com bons olhos a sociedade dos narcotraficantes com os políticos, razão pela qual estes últimos tiraram seu apoio visível - embora, certamente, como a história iria mostrar mais tarde, nunca o invisível.

Quadro 4 - Comentários dos atores jurídicos a favor da extradição

Humberto Murcia Ballén, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça	Alfonso Reyes Echandia, magistrado do Supremo Tribunal
Eu acredito que a autonomia, a independência que a justiça tem deve ceder nestes tempos. Não se trata de criminosos comuns, mas de um grupo de pessoas que estão atacando a ordem jurídica nacional e internacional.	Tal como aparece, eu não posso se não reiterar o que o tribunal disse. Cada tratado internacional é um compromisso do país para trabalhar conjuntamente na luta contra esse tipo de crime.

Fonte: El Tiempo (1984a, p. 14C).

A prova dessa reversão na legitimidade pode ser observada no apelo que o Presidente Betancur fez durante o funeral do Ministro Lara, no qual expressou:

> Não mais reuniões de salão para comentários cómicos sobre aqueles que acabam de enriquecer com o tráfico de moedas manchadas de sangue! Não mais ídolos de lama, criados à sombra da pobreza, prontos para uma gratidão irrefletida pelo presente negro de um parque, de uma escola ou de uma fórmula médica... (BETANCUR, 1984, p. 1A-1B).

A consolidação do novo discurso também foi muito útil para o governo dos EUA que, sendo um dos seus principais defensores políticos, finalmente conseguiu um verdadeiro comprometimento por parte da Colômbia na luta contra as drogas. Para Orozco Abad e Aponte (1992, p. 257), "a morte de Lara Bonilla significa, nesse sentido, o momento de internalização definitiva do modelo americano de segurança nacional na política criminal antidrogas".

O discurso de segurança nacional também diminuiu a resistência dos atores antagonistas (CUBIDES, 2004). E então, setores como os sindicatos, que anteriormente exprimiam reservas, começaram a manifestar-se a favor da estratégia, como mostra a declaração da Federação Nacional dos Comerciantes (FENALCO):

> O sacrifício do Misnitro Lara bonilla não será inútil, e seu exemplo "deve penetrar muito profundamente na consciência de todos os Colombianos de bem, que decididamente e energeticamente fecharão fileiras para defender o patrimônio que nos é mais caro: Os valores morais e institucionais forjados pelos nossos anciãos com tantos esforços e durante tantos anos... Rodrigo Lara foi ao sacrifício por causa da condição especial que os próprios colombianos concederam ao enriquecimento ilícito (EL TIEMPO, 1984b, p. 1A).

Embora o gatilho do processo tenha ocorrido em 1984, o esforço político para sua consolidação continuou. Assim, o processo de institucionalização foi estendido durante a administração Barco, iniciada em 1986, e condicionaria a trajetória política até hoje.

Desde então, a internalização do problema das drogas como uma questão política no país foi consolidada, ao ponto de poder ser considerada a questão mais preeminente para os governos subsequentes. Nas palavras do Presidente Barco: "A luta contra o tráfico de drogas [...] é uma verdadeira guerra para a sobrevivência das instituições democráticas e a defesa das liberdades públicas dos colombianos" (SOLEY, 2008, p. 59).

O que aconteceu no governo Barco, e nos governos seguintes, é que decisões sobre a questão das drogas foram condicionadas pelo discurso que foi forjado no combate a uma ameaça institucional onde a solução repressiva era necessária.

Assim, o que começou como uma questão que gerava grande resistência, a guerra contra as drogas se tornou necessária para a estabilidade do país. Em 1988, 75% da população já era contra a legalização da maconha (TOKATLIAN, 2000a), tornando evidente a aceitação da política proibicionista. Tanto a aceitação social como o condicionante para futuras decisões de políticas satisfazem os critérios teóricos de estabilidade da política de base.

DISCUSSÃO

A evolução do discurso a favor da luta contra as drogas na Colômbia, onde se passa de uma narrativa de cooperação para uma de ameaça a segurança nacional, mostra os amplos esforços políticos que os atores têm que fazer para consolidar e manter a estratégia de política pública. O que foi observado é que os empresários políticos empregaram múltiplas estratégias que buscavam dar significado e produzir um viés a favor da sua ideia preferida (ZAHARIADIS, 2016), incluindo mudanças importantes na narrativa.

Esses esforços de consolidação e estabilidade vão além de conter a discussão, e excluem qualquer passividade dos governantes ou inércia, tal como proposto em algumas abordagens à dinâmica das políticas públicas. Neste caso em especial, igualmente se observou que mudanças drásticas ou reiteração também foram utilizadas para consolidar políticas.

Os esforços políticos são constantes e ocorrem em todas as frentes, tanto no subgoverno da política, como na sua macroestrutura de sistema político. Neste caso, o sucesso permitiu um cenário governamental adequado, dando forma ao processo de formulação da política, e um aumento na legitimidade dos atores de defesa (PETERS, 2016). Assim, a estabilidade é explicada em termos do

retorno incremental de poder, tal como observado na forma como a nova narrativa alimentou a legitimidade do executivo, assim como a das forças militares e do governo dos EUA para intervir no problema.

Este caso também reflete o fato de uma parte importante do esforço político para a estabilidade estar centrada na construção de narrativas que afetam a interpretação coletiva da política. Controlar a modelação do sistema de crenças é crucial na disputa das políticas públicas. Como argumenta North (2007, p. 45), "as crenças mantidas pelos humanos determinam as decisões que eles tomam, e estas, por sua vez, estruturam as mudanças na paisagem humana".

Portanto, não é surpreendente que a reinvenção da política, associando-a com um novo problema, tenha sido um mecanismo exitoso, já que conseguiu encaixar no sistema de crenças existente uma ideia que anteriormente era completamente estranha. Assim, a ideia da política permitiu que as entidades governamentais moldassem o cenário governamental e o processo de formação da política em questão.

As políticas públicas também são uma tradução do sistema de crenças dos atores (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Logo, quando a ideia é externa, muitas vezes os atores resistem a ela, porque eles não veem nela a sua interpretação da realidade do problema. Foi isso o que inicialmente aconteceu com o problema das drogas na Colômbia. Esse desafio foi solucionado com uma mudança importante no discurso e com o uso de uma janela política oportuna.

Também se reconhece que os atores críticos desempenham um papal muito importante na consolidação das crenças. Mesmo que não tenham capacidade de transformação, eles causam impacto ao discutir a ideia, o que a válida, e ao promover uma resposta constante daqueles que governam e defendem a estratégia. Nesse sentido, as

narrativas que formam um sistema estável de crenças ao redor da política são construídas de forma dinâmica e respondem de maneira importante à situação crítica.

CONCLUSÕES

Como se pode notar, durante o período analisado se produziu o que foi definido como um mecanismo cognitivo de reinterpretação da política, onde as narrativas sobre a política mudam para que a estratégia continue, mas associada a um novo problema. Isto mostra que os fazedores de políticas e os empresários políticos podem empregar um vasto repertório de estratégias para tentar unir os fluxos de problemas e soluções (ZAHARIDIS, 2016).

Esta mudança no discurso pretendia ganhar legitimidade e se tornar arraigada na agenda política através da união da estratégia ao sistema de crenças existente, onde a maior preocupação estava associada à fraqueza institucional e às ameaças à segurança nacional.

Uma ideia de política pública é mais do que um poderoso instrumento cognitivo através do qual tanto os cidadãos como os atores políticos recebem indicações de como e por que o governo age. Ela também ordena o processo de formulação de políticas (PETERS, 2016) e, com suas narrativas distribuem cargas de poder e os atores conseguem se posicionar nos cenários políticos de confrontação.

Assim, as políticas públicas terminam tornando-se importantes instrumentos distributivos, com implicações políticas relevantes (PIERSON, 2000), onde o poder se exprime na capacidade de prolongar a mensagem e assim manter a estratégia política de acordo com seus interesses. Logo, ambas a existência e a permanência da ideia facilitam a comunicação entre os atores,

permitindo-lhes iniciar a formação de coalizões para defender seus interesses nos espaços públicos de deliberação.

A outra conclusão relevante é que, definitivamente, o cenário de estabilidade raramente é um cenário de inércia política. São importantes os esforços que devem ser feitos pelos atores para ativar os processos de retroalimentação, os quais, além disso, após sua consolidação, requerem manutenção constante. A forma pela qual a política consegue empoderar os atores que a apoiam será fundamental na dinâmica da estabilidade.

É importante analisar em outros casos de reinterpretações de formação de agenda ou reinvenções discursivas ou que outros tipos de mecanismos de variação e ajuste estão presentes e como o discurso e argumentos são utilizados para orientar o apoio ao redor das políticas públicas para a sua estabilidade. Nestes, a análise crítica do discurso pode ser utilizada, uma vez que está relacionada com estes propósitos e permite uma análise do contexto e da incidência dos argumentos na distribuição do poder em cenários de subgênero da política e no controle político das agendas.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, L. F. **Problemas políticos y Agenda de Gobierno**. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua, 2003.

ARANGO, M.; CHILD, J. **Los Condenados de la Coca**: El Manejo Político de la Droga. Medellín: Editorial J. M.,1985.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Policy dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

BETANCUR, B. “Colombia extraditará a criminales”. **El Tiempo** [1984]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Aceesso em: 23/09/2022.

CAPANO, G. “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. **Journal of Comparative Policy Analysis**, vol. 11, n. 1, 2009.

CAPANO, G.; HOWLETT, M. “Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate”. **Journal of Comparative Policy Analysis** vol. 11, n. 1, 2009.

CUBIDES, F. **Narcotráfico y Guerra en Colombia**: Los paramilitares. Bogotá: Editorial Norma, 2004.

DENZAU, A. **Shared Mental Models**: Ideologies and Institutions. North: Kyklos, 1994.

EISSLER, R.; RUSSELL, A.; JONES, B. D. **The Transformation of Ideas**: The Origin and Evolution of Punctuated Equilibrium Theory BT. London: Palgrave Macmillan, 2016.

EL TIEMPO. “Contralor, partidario de legalizar la marihuana”. **El Tiempo** [1979c]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Aceesso em: 23/09/2022.

EL TIEMPO. “EE.UU. explica esfuerzo en control de drogas”. **El Tiempo** [1979a]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Aceesso em: 23/09/2022.

EL TIEMPO. “El ejercito se retirará de lucha contra las drogas”. **El Tiempo** [1980]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Acesso em: 23/09/2022.

EL TIEMPO. “Embajador de E.U. destaca campaña contra estupefacientes”. **El Tiempo** [1979b]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Acesso em: 23/09/2022.

EL TIEMPO. “Jueces especiales para el narcotráfico”. **El Tiempo** [1984a]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Acesso em: 23/09/2022.

EL TIEMPO. “No se legalizará producción de marihuana: Turbay Ayala”. **El Tiempo** [1979e]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Acesso em: 23/09/2022.

EL TIEMPO. “Ola de indignación en el país”. **El Tiempo** [1980b]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Acesso em: 23/09/2022.

EL TIEMPO. “Presidente del Senado: urge vender legalmente marihuana en el exterior”. **El Tiempo** [1979d]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Acesso em: 23/09/2022.

FAIRCLOUGH, N. **Analysing Discourse**: Textual Analysis for Social Research. London: Routledge, 2003.

GAVIRIA, A.; MEJÍA, D. **Políticas antidrogas en Colombia**: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.

GREIF, A.; LAITIN, D. D. “A Theory of Endogenous Institutional Change”. **American Political Science Review**, vol. 98, n. 4, 2004.

JACOBS, A. **Policymaking as Political Constraint**. Cambrige: Cambrige University Press, 2010.

JONES, B. **Studying Policy Dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

KAY, A. "Understanding Policy Change as a Hermeneutic Problem". **Journal of Comparative Policy Analysis**, vol. 11, n. 1, 2009.

KINGDON, J. **Agenda Setting**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1984.

LARA, R. **Narcotráfico**: Uno de los problemas más graves del país. *In*: ARANGO, M.; BARBOSA, H. (eds.). **Colección Pensamiento liberal**. Bogotá: Imprenta Departamental Antonio Nariño, 1983.

LEÓN, A. *et al*. "El Narcotráfico en Colombia. Pioneros y Capos". **História y Espacio**, vol. 4, n. 31, 2008.

LINDNER, J. "Institutional Stability and Change: Two Sides of the Same Coin". **Journal of European Public Policy**, vol. 10, n. 6, 2003.

MAJONE, G. "Public policy and administration: ideas, interests and institutions". *In*: KLINGEMANN, H. D. (ed.). **A new hand book of political science**. Oxford: Oxford, Press, 1996.

MAJONE, G. **Evidencia, Argumentación y Persuación en la Formulación de Políticas**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica,1989.

NORTH, D. C. **Para Entender el Proceso de Cambio Económico**. Bogotá: Norma, 2007.

OROZCO ABAD, I.; APONTE, A. D. **Combatientes, rebeldes y terroristas**: guerra y derecho en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional, 1992.

PEÑARANDA, L. **Tres Décadas de Noticias en la Prensa Colombiana sobre Drogras Ilícitas**. Bogotá: Universidad del Rosario 2009.

PEREIRA, C.; SINGH, S. P.; MUELLER, B. "Political Institutions, Policymaking, and Policy Stability in Latin America". **Latin American Politics and Society**, vol. 53, n. 1, 2011.

PETERS, B. G. "Institutionalism and Public Policy". *In*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. **Contemporary Approaches to Public Policy**: Theories, Controversies and Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. **Contemporary Approaches to Public Policy**: Theories, Controversies and Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PIERSON, P. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". **American Political Science Review**, vol. 94, n. 2, 2000.

POLSKI, M.; OSTROM, E. "An Institutional Framework for Policy Analysis and Design". **Workshop in Political Theory and Policy Analysis**. Bloomington: Indiana University, 1999.

RAYNER, J. "Understanding Policy Change as a Historical Problem". **Journal of Comparative Policy Analysis**, vol. 11, n, 1, 2009.

REAL-DATO, J. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. Journal of Comparative Policy Analysis". **Proceedings of the 21st World Congress of Political Science**. Santiago: IPSA, 2009a.

REAL-DATO, J. “Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics”. **Proceedings of the 21st World Congress of Political Science**. Santiago: IPSA, 2009b.

SABATIER, P. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. **Policy Sciences**, vol. 21, n. 2, 1998.

SABATIER, P. “The Need for Better Theories”. *In*: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. London: Routledge, 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”. *In*: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. *In*: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SAMPER, E. “Marihuana: Entre la Represión y la Legalización”. *In*: GRAVES, L. (ed.). **Marihuana**: Mito y Realidad. Bogotá: Author, 1979.

SAMPER, E. “Los Subrepresentados”. *In*: GRAVES, L. (ed.). **La abtención**. Bogotá: Author, 1980.

SANTANDER, J. **Análisis de los Determinantes del Surgimiento y Consolidación de una Economía Ilegal**. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2009.

SANTOS, E. C. “Legalizar la marihuana: crece la audiencia”. **El Tiempo** [1979]. Disponível em: <www.eltiempo.com>. Aceesso em: 23/09/2022.

SARMIENTO, L.; MORENO, C. “Narcotráfico y Sector Agropecuario en Colombia”. **Economia colombiana**, vol. 226, n. 27, 1990.

SOLEY, N. “El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidorgas colombiana 1985-1990”. *In*: VARGAS, A. (ed.). **El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985-2006**. Bogotá: Universidad Nacional, 2008.

SVEN STEINMO, K. T.; LONGSTRETH, F. **Structuring Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, K. “A theory of gradual institutional change”. *In*: THELEN, K. (ed.). **Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

THELEN, K. “Historical Institutonalism in Comparative Politics”. **Annual Review Political Science**, vol. 2, 1999.

THOUMI, F. “La Normatividad Internacional sobre Drogas como Camisa de Fuerza”. **Nueva Sociedad**, n. 222, 2009.

THOUMI, F. “Las Políticas contra las Drogas, Reformas y Relaciones Colombo – americanas”. *In*: CAMACHO, A. (ed.). **Narcotráfico**: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2006.

TILLY, C. “Mechanisms in Political Processes”. **Annual Review of Political Science**, vol. 4, n. 1, 2001.

TOKATLIAN, J. G. “Colombia hacia Estados Unidos: 1978 - 1990. El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washigton”. *In*: ARRIETA, C.; ORJUELA, j. J. (eds.). **Narcotráfico en Colombia**. Bogotá: Ediciones Uniandes Tercer 1990.

TOKATLIAN, J. G. “La polemica sobre la legalizacion de drogas en Colombia, el Presidente Samper y los Estados Unidos”. **The Latin American Studies Association**, vol. 35, 2000b.

TOKATLIAN, J. G. **Globalización, narcotráfico y violencia**: siete ensayos sobre Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2000a.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”. *In*: SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. (eds.). **Theories of policy process**. Boulder: Westview Press.

TSEBELIS, G. **Veto players**: how political institutions work. New York: Princeton University Press, 2002.

VAN DIJK, T. “Critical Discourse Analysis”. *In*: TANNEN, D.; HAMILTON, H.; SCHIFFRIN, D. (eds.). **The Handbook of Discourse Analysis**. Chichester: John Wiley and Sons, 2015.

VARGAS, R. **Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social**. Bogotá: Corcas Editores Ltda, 2010.

WEIBLE, C. M.; JENKINS-SMITH, H. C. “The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues BT”. *In*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy**: Theories, Controversies and Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. "A Guide to the Advocacy Coalition Framework". *In*: FISCHER, F.; MILLER, V.; SIDNEY, M. S. (eds.). **Handbook of Public Policy Analysis**. Boca Raton: CRC Press, 2006.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P.; MCQUEEN, K. "Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis". **Policy Studies Journal**, vol. 36, n. 4, 2008.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P.; MCQUEEN, K. "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework". **Policy Studies Journal**, vol. 37, 2009.

ZAHARIADIS, N. "Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making". *In*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy**: Theories, Controversies and Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.

ZAHARIADIS, N. "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. *In*: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.

ZITTOUN, P. "Understanding Policy Change as a Discursive Problem". **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, vol. 11, n. 1, 2009.

CAPÍTULO 6

Operação Arcanjo: Análise sobre o Escândalo da Pedofilia em Roraima a partir da Perspectiva de Gênero

OPERAÇÃO ARCANJO: ANÁLISE SOBRE O ESCÂNDALO DA PEDOFILIA EM RORAIMA A PARTIR DA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Eudyafla Nogueira Chagas

Ingrid Lenterso Banon de Lucas

Ana Lúcia de Sousa

Luziene Corrêa Parnaíba

No Brasil foram registrados mais de 14 mil casos de abusos sexuais e exploração de menores em 2020. Só nos primeiros meses de pandemia em que as crianças e adolescentes tiveram que permanecer reclusas em casa foram registrados 239 casos, em Roraima (GOMES, 2021).

Em 2021, a Prefeitura de Boa Vista- RR registrou durante os primeiros meses 109 casos de abuso e exploração sexual e 359 atendimentos de crianças e adolescentes que se enquadravam nesses casos. Esse levantamento demonstrou que a maioria dos casos são praticados contra crianças do sexo feminino com a faixa etária de oito a quatorze anos de idade (RORAIMA EM TEMPO, 2021).

Roraima, além de ser um estado com altos índices de crimes sexuais, faz parte da rota Amazônica de tráfico sexual de menores, em que pese não existirem dados nos órgãos responsáveis pela aplicação da lei penal. Tal fato não chega a ser denunciado, ante ao temor das vítimas e seus familiares.

Roraima possui uma tríplice fronteira com os países Venezuela e Guiana e o Estado do Amazonas, sendo elas terrestres com vários pontos de acesso, além da grande alça viária legal que

liga a capital as várias comunidades indígenas, e as ilegais que são utilizadas pelo tráfico internacional de drogas, de pessoas, armas e minérios, intensificados com o fluxo migratório venezuelano.

Aliado a todo esse cenário, temos um país onde hodiernamente prevalece a cultura da violência contra as mulheres, crianças e vulneráveis, somente com a evolução social dos últimos trinta anos, ocorreu mudanças legislativas visando a proteção e punição dos agressores.

O presente artigo pretende se desdobrar sobre o tema da violência sexual, sobretudo contra crianças e adolescentes, que em alguns casos são naturalizadas pela família, neste sentido o psicólogo Florentino (2015) explicita que crianças e adolescentes que sofreram abusos sexuais têm suas habilidades sociais comprometidas e tendem a ter dificuldades de confiança e de relacionamentos interpessoais.

O objetivo geral do artigo será analisar sob a ótica da interseccionalidade do gênero o caso da perpetradora/ré do crime de aliciamento de menores na Operação Arcanjo, principalmente quando os papéis de vítima e de criminosa se confundem.

Durante o processo amplamente divulgado na imprensa roraimense a única mulher ré, disse: “para mim, isso não era crime: era meu mundo, eu vivia assim”, frase que impactou a sociedade, no entanto traz uma realidade dos crimes sexuais no Estado de Roraima e no Brasil.

Os objetivos específicos consistem em pesquisar sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes em Roraima e o reflexo sobre as questões sociais e psicológicas quando chegam à fase adulta e reproduzem as violências sofridas, portanto a problemática do artigo pretende entender quais são os impactos e os desdobramentos da Operação Arcanjo sob a perspectiva de gênero, na condenação.

METODOLOGIA

A fundamentação metodológica que baliza o desenvolvimento da presente pesquisa foi estruturada, tanto quanto à finalidade, quanto aos meios utilizados na coleta de dados e trabalho, por meio de diferentes procedimentos metodológicos como: processamento e análise de dados primários e secundários, que vão fundamentar o estudo e a produção dos conhecimentos sobre a violência sexual na adolescência e seus reflexos na fase adulta, no caso concreto a questão da única ré da operação arcanjo.

O artigo quanto aos fins, classifica como descritivo, explicativo, analítico e exploratória, pois se fundamenta na análise e caracterização teórica, doutrinária e jurisprudencial sobre a temática proposta à luz do ordenamento jurídico brasileiro.

Ressalta-se que o desenvolvimento da pesquisa descritiva, conforme aponta Gil (2009), tem a vantagem não apenas de aprofundar o conhecimento da realidade estudada, fundamentando e explicando a ocorrência de fatores que contribuam para a razão e motivo das coisas, mas também de indicar eventuais melhorias à luz comparativa de arcabouço teórico-normativo-empírico.

O método de abordagem adotado na pesquisa é o histórico-dedutivo, caracterizando-se como estudo exploratório, que possibilita a identificação, caracterização e mapeamento da realidade do Estado de Roraima, o qual segundo anuário da violência do ano de 2021, possui altos índices de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Piscitelli (2008) utiliza a interseccionalidade como ferramenta analítica para pesquisas com mulheres. Portanto evidencia-se que o presente artigo discute e reflete o caso da "operação arcanjo" sob a ótica da interseccionalidade.

CONTEXTO DA OPERAÇÃO ARCANJO EM RORAIMA

Montana (2019) explica que Roraima é um dos estados mais perigosos para mulheres, às diversas violências que afetam as mulheres no contexto social amazônico, portanto a abordagem escolhida para embasar serão autores que versam sobre os papéis de gênero, violência e interseccionalidade, além da legislação penal existente antes e após operação arcanjo.

Os trabalhos policiais no combate aos crimes sexuais são de alta complexidade, já que o valor probatório da palavra da vítima tem que ser maior que a palavra do infrator, que num estado onde prevalece a cultura da violência contra mulheres e crianças, e na "operação arcanjo".

Neste sentido, conceitua Casé Fortes (2015, p. 13), na "pedofilia" há uma mudança do objeto sexual: em vez da libido ser dirigida a um adulto, ela é dirigida a uma criança, um adolescente ou mesmo a um bebê.

Quando o portador dessa vontade exterioriza sua intenção torna-se um criminoso, ou seja, quando um pedossexual opta por ter relações sexuais com uma criança, por exemplo, ele comete crime de estupro de vulnerável, art. 217-A do Código Penal Brasileiro.

A Polícia Federal em 2008 desencadeou a Operação Arcanjo, que teve como objeto o combate ao tráfico de drogas, prostituição e exploração sexual de menores.

Na investigação crianças e adolescentes entre 6 a 14 anos de idade foram vítimas de exploração e abusos sexuais, algumas ainda eram obrigadas a fazerem o uso de entorpecentes, sendo identificadas como autoras, presas pela Polícia Federal, e condenados por exploração sexual, corrupção de menores, estupro e outros crimes (G1, 2019).

Foram condenados seis homens e uma mulher, a qual pelas entrevistas e depoimentos realizados durante a instrução processual e na Comissão Parlamentar de inquérito – CPI presida pelo Senador Magno Malta, deixou claro que durante sua infância e adolescência também sofreu abuso sexual.

Assim inicia o estudo do objeto principal que é a ótica da interseccionalidade do gênero o caso da perpetradora/ré do crime de aliciamento de menos na Operação Arcanjo, principalmente quando os papeis de vítima e de criminosa se confundem.

Neste sentido, vejamos as penas a que cada um foi condenado:

Quadro 1 – Síntese das ocorrências

Condenados	Pena na sentença 1º grau	Pena após recurso
Luciano Queiroz	202 anos	75 anos
José Queiroz	59 anos	15 anos
Valdivino Queiroz	76 anos	14 anos
Raimundo Gomes	63 anos	28 anos
Hebron Vilhena	38 anos	8 anos
Jackson Ferreira do Nascimento	15 anos	6 anos
Lidiane Foo	331 anos	159 anos

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: G1.

Ao analisar o quadro comparativo com as informações do Jornal Eletrônico G1 Roraima (2019) sobre a pena na sentença em 1° grau e pena após o recurso dos condenados na "operação arcanjo" percebe-se uma ênfase na condenação da ré Lidiane Foo em relação aos homens também abusadores e executores do crime.

Portanto questiona-se a dura condenação da mulher em relação aos homens. Para tanto vê-se a necessidade de analisar a "operação arcanjo" pela perspectiva do gênero interseccional na tentativa de enxergar as mulheres que fazem parte das encruzilhadas das opressões que são duramente criminalizadas e não as enxergam também no papel de vítima.

Neste sentido, Chakian (2019) reflete criticamente sobre os aspectos da igualdade/desigualdade de direitos entre os sexos e a maior ou menor participação da mulher na sociedade e a sua institucionalização.

Para a autora Terra (2021), considerar a interseccionalidade nas discussões de gênero é essencial, porque visibiliza a diversidade do que é ser mulher. Pesquisar com uma perspectiva interseccional produz aspectos para se compreender como é a articulação de diferentes categorias de intersecção e como essas categorias se relacionam com as diversas formas de opressão (PISCITELLI, 2008).

Scott (1995) define gênero como uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado. O termo 'gênero' é um conceito construído culturalmente, uma criação com aspectos coloniais dos papéis sociais designados às mulheres e aos homens.

Pensar em um feminismo não só pautado por às intersecções, mas também considerar as questões históricas do contexto em que vivemos e da forma que foi construída nossa sociedade e identidade (MENA MONTANARO, 2021).

Brah (2006) faz uma reflexão das problemáticas que afetam as mulheres e da necessidade dessas questões serem analisadas levando em conta o contexto desigual em que vivemos. A representação do que é ser mulher é vista e sentida de diferentes maneiras, dependendo do contexto em que se vive e em que posição de poder essa mulher se encontra. Segundo a autora, vivemos em uma configuração histórica patriarcal em que nas relações de gênero a mulher é vista como inferior ao homem. O patriarcado faz com que essa ideia seja inculcada na nossa sociedade.

Para Chakian (2019) o Direito Penal espelha uma cultura e uma temporalidade que se orienta de valores conservadores, machistas, patriarcais, elitistas e racistas. Essa orientação sobre o Direito construiu sobre os corpos femininos uma desigualdade sobre os direitos da mulher e sobre seu próprio corpo, que refletem na História jurídica até hoje reforçado a manutenção da inferioridade da mulher.

Foucault (2005) compreende que a regra e a punição se aplicam nos corpos marginalizados que precisam ser disciplinados. Certos corpos são mais "puníveis" que outros. A mulher e os homens que foram acusados nessa operação, tiveram sentenças e consequências físicas, psicológicas e materiais bem distintas. Principalmente quando levamos em conta a classe social e a raça dos sujeitos.

Compreender esses mecanismos de opressão, violência, controle e exploração e suas interações que se estendem às mulheres, sobretudo as racializadas, é o que Lugones (2014) irá chamar de "colonialidade do gênero". Segundo Araújo e Almeida (2019) a mulher é historicamente subjugada e inferiorizada pela sociedade patriarcal e capitalista. O sistema capitalista redefiniu as formas de relações e de poder na sociedade, a mulher se torna junto aos trabalhadores a parcela oprimida e excluída da sociedade.

Ser mulher em uma sociedade machista, patriarcal já torna nossa existência cheia de obstáculos, quando você as enxerga sob a ótica da interseccionalidade levando em conta todas as particularidades daquela mulher e onde é o lugar dela no mundo, nossa visão do que é certo e errado, boa ou ruim se torna ainda mais complexa. Analisar e julgar uma mulher que cometeu um crime em que ela vivenciou esse crime durante toda sua vida, em que essa era a realidade dessa mulher, ela não conheceu outra forma de se relacionar com o outro sem levar em conta todos os aspectos complexos e sem olhar pela perspectiva do feminismo interseccional é superficializar e condenar toda a existência desse ser.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tema pedofilia traz conhecimentos que serão utilizados na vida social e profissional. Ajuda a esclarecer as preocupações e a conscientizar sobre a importância de se envolver para ajudar as crianças a escapar da violência sexual, por exemplo, fazendo denúncias por todos os canais possíveis.

O termo traz a definição, de forma muito rasa, em que um adulto sente desejo, ou paixão por infantes, assim o termo foi utilizado para tratar do crime do artigo 214 do Código Penal, e a história revelou fatos sobre antigas práticas sociais que atribuíam encontros sexuais com menores a algo inerente à cultura e considerado normal na época (MOREIRA, 2010).

Com os resultados encontrados de acordo com o caso explicitado, os dados pesquisados e o arcabouço teórico foi possível refletir sobre os papéis sociais da mulher como infratora da lei. A reprodução da violência de vítimas de crimes sexuais e suas consequências psicológicas para mulheres que o fazem. Jesus (2006)

alerta que nem todos que cometeram violências sexuais foram abusados e irão abusar. Mas estigmatizar a pessoa como boa ou ruim não irá ajudá-la.

Esse artigo não tem o intuito de amenizar a culpabilidade da ré, mas de mostrar a complexidade da questão da mulher que já foi vítima do mesmo crime que cometeu. Florentino (2015) esclarece que não se pode generalizar as consequências de uma violência ou exploração sexual, pois estas, dependem das particularidades interseccionais de cada pessoa. Portanto, pensar a questão da interseccionalidade em casos como este se torna imprescindível para não universalizar a vítima de abuso sexual e nem as soluções de casos como este.

Compreender as especificidades de certos grupos em sua institucionalização é se dar conta de um olhar que já tem seus valores definidos que partem de uma estrutura branca e elitista (CHAKIAN, 2019)

Vega e Paludo (2015) explicam a dificuldade das vítimas de perceberam estar em uma situação de abuso, e que essa não percepção favorece e mantém a pessoa em condição de exploração. Se enxergar no papel de vítima é reconhecer a violência acometida, o que causa grande sofrimento psicológico e põe o estigma de vítima no sujeito violentado. Por essa questão, os autores explicam a dificuldade de acolhimento e da construção de uma rede de proteção para as pessoas que passaram por violências, abusos e explorações sexuais.

Jesus (2006) explica que a pessoa que está no papel de abusador tem sua existência estigmatizada e nos alerta para um olhar além desse rótulo, não amenizando o crime, mas enxergando todas as especificidades e profundidades subjetivas e complexas daquele indivíduo. “Eu só conheço essa realidade”, “pra mim era normal,

esse era meu mundo". Frases da perpetradora do crime que são ouvidas por quem a conhece em cárcere.

Chakian (2019) propõe a construção de um modelo de proteção que seja adequado e eficaz para as necessidades das mulheres, fala da importância do trabalho interdisciplinar e de uma ótica de gênero que seja interseccional na aplicação do Direito. A autora ainda cita a necessidade do Direito Penal e de uma criminologia que se embase em uma perspectiva feminista.

Essa operação descreve a história complexa da mulher como protagonista de um crime em que ela já esteve nesse lugar da vítima, uma linha tênue entre a vilanização e vitimização da mulher perpetradora de crime.

Salienta-se que os objetivos de investigação deste tema foram alcançados uma vez que as questões originalmente colocadas foram respondidas e esclarecidas durante o processo de investigação. Pela amplitude do assunto, a pesquisa limita-se a responder às perguntas formuladas, com humildade, e chegar a respostas de forma objetiva, clara, de fácil leitura e compreensão, com base em estudos bibliográficos, relatórios, sites, artigos publicados.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a violência de gênero está presente no estado de Roraima e nos faz refletir criticamente sobre questões complexas de crimes sexuais em que mulheres, crianças e adolescentes são duplamente culpabilizadas pela sociedade e pelo aparato jurídico.

Percebe-se que com a conclusão do caso da "operação arcanjo" viu-se que a mulher foi duramente criminalizada. A ré, além de criminosa, foi durante anos vítima de exploração sexual quando criança e adolescente, sendo violada em todos os aspectos de sua

infância. Naturalizando aquele comportamento por sobrevivência e por só conhecer aquela realidade..

Portanto, nota-se a necessidade de analisar os crimes contra menores e mulheres que sofrem ou sofreram abusos sexuais sob a perspectiva da interseccionalidade em vista que a maioria dessas mulheres que já foram abusadas e que abusam ou a maioria das crianças que são abusadas sexualmente são pessoas radicalizadas de classes abastadas.

Sendo assim urge a necessidade de desenvolver políticas públicas no estado de Roraima que combata a exploração sexual infantil pensando na interseccionalidade ao analisar essas realidades. Agindo também na educação de crianças e adolescentes, pensando também na prevenção e na informação. A educação sexual nas escolas é uma ferramenta aliada no combate ao abuso sexual infantil, visto que a maioria das crianças só teriam esse tipo de informação na escola por se tratar de um tabu nas famílias. Outra questão é que a escola pode ser um espaço seguro para criança denunciar algum tipo de abuso que acontece com ela, visto que a maioria dos abusadores são parentes próximos.

Pesquisas futuras podem se desenvolver a partir dessa reflexão, incitando estudos que se interessem sobre as consequências psicológicas de crianças e adolescentes que sofreram violência sexual por meio de parentes, com o intuito de se promover o combate à exploração sexual infantil, levando informação e prevenindo os abusos acometidos em casa, compreender e estudar os possíveis sofrimentos psicológico e físicos de crianças e adolescentes.

Desta forma, esse artigo pretende futuramente se debruçar ainda mais na Operação Arcanjo e desvelar com profundidade a perpetradora do crime e suas complexidades enquanto mulher, vítima e criminosa.

Visto a dificuldade de encontrar literaturas sobre o caso da "operação arcanjo", espera-se que este artigo fomente estudos sobre a exploração sexual infantil em Roraima e enriqueça a discussão de forma interdisciplinar, articulando saberes na tentativa de discutir e dar visibilidade ao tema.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, K. A.; ALMEIDA, L. P. "Gênero e migração: a dialética das migrações internacionais contemporâneas". **Anais do III Congresso Internacional De Política Social E Serviço Social: Desafios Contemporâneos**. Londrina: UEL, 2019.

CHAKIAN, S. **A construção dos direitos das mulheres**: histórico, limites e diretrizes para uma proteção penal eficiente. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

FLORENTINO, B. R. B. "As possíveis consequências do abuso sexual praticado contra crianças e adolescentes". **Revista de Psicologia**, vol. 27, n. 2, 2015.

FORTE, C. J. S. **Todos Contra a Pedofilia**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2015.

FOUCAULT, M. **Em Defesa da Sociedade**: Curso no Collège de France, 1975-1976. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

GOMES, B. "18 de maio abuso e exploração de crianças e adolescentes se combate com denúncia e políticas públicas". **SupCom ALE-RR** [2021]. Disponível em: <www.al.rr.leg.br>. Acesso em: 13/12/2022.

JESUS, N. A. “O círculo vicioso da violência sexual: do ofendido ao ofensor”. **Psicologia Ciência e Profissão**, vol. 26, n. 4, 2006.

LUGONES, M. “Rumo a um feminismo descolonial”. **Estudos Feministas**, vol. 22, n. 3, 2014.

MENA MONTANARO, A. M. “Ao feminismo decolonial da América Latina”. **Revista X**, vol. 16, n. 1, 2021.

MONTANA, M. “Da invisibilidade da violência ao feminicídio: por que Roraima é o estado brasileiro mais perigoso para ser mulher?”. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, vol. 6, 2019.

MOREIRA, A. S. **Pedofilia**: Aspectos jurídicos e sociais. São Paulo: Editora Cromus, 2010.

G1. “Operação Arcanjo: processo termina e 7 réus por escândalo de pedofilia em RR têm penas que somam 300 anos, diz MP”. **G1** [2019]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 13/12/2022.

PISCITELLI, A. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, vol. 11, n. 2, 2008.

RORAIMA EM TEMPO. “RR registra 239 casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes em 2021”. **Roraima em Tempo** [2021]. Disponível em: <www.roraimaemtempo.com.br>. Acesso em: 13/12/2022.

SCOTT, J. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. **Educação e Realidade**, vol. 20, n. 2, 1995.

TERRA, B. P. “Pensar gênero, raça e classe: por um feminismo que seja interseccional”. **Anais da I Mostra Interdisciplinar de Estudos de Gênero e Feminismos**. Cruz Alta: Unicruz, 2021.

VEGA, L. B. S.; PALUDO, S. S. “Exploração sexual e rede de proteção na perspectiva da vítima”. **Arquivos Brasileiro de Psicologia**, vol. 67, n. 2, 2015.

CAPÍTULO 7

Necessidade Eminente e Urgente de Preenchimento dos Cargos Vacantes da Polícia Civil de Roraima

NECESSIDADE EMINENTE E URGENTE DE PREENCHIMENTO DOS CARGOS VACANTES DA POLÍCIA CIVIL DE RORAIMA

Jessyca Sampaio Rodrigues

Kelma Cristina da Silva Wendling

Ignácio Lund Gabriel da Silva Carmo

Hallyson Thiago Araújo de Souza

O Estado de Roraima apresentou um crescimento populacional, no qual o processo de urbanização foi influenciado por diversos problemas sociais devido vários fatores. A criminalidade e a violência nascem e se expandem na mesma proporção que a cidade cresce e suas ações estabelecem territórios onde são praticados, criando uma relação cidade-crime.

A criminalidade é um problema social que nos últimos anos têm acompanhado a sociedade brasileira e se proliferado em diversas vertentes e modalidade de violência, principalmente Roraima, por ser fronteira com a Venezuela, país onde houve emigrações da sua população em geral, devido problemas geopolíticos que ocorre no país, facilitando o inchaço populacional no Estado de Roraima.

As estatísticas de violência no Brasil aumentam a cada dia e os gestores buscam novas formas de encarar o problema. É notória a preocupação do Governo Federal com a questão da "segurança pública", ao se verificar o investimento que este vem realizando em políticas públicas, principalmente para o combate do crime organizado (TOLEDO, 2014).

A violência precisa ser entendida para que se possa encontrar uma solução para o problema da segurança pública no Estado. Sabe-se que a desigualdade social é uma importante variável para o aumento da violência, mas não é a única explicação para o fato. Furtos, roubos, extorsões e agressões estão sempre presentes nos noticiários, tanto em Boa Vista, quanto nos outros municípios de Roraima, não destoando da realidade brasileira.

Os problemas de segurança pública em Roraima se manifestam de múltiplas formas. Em Boa Vista, uma medida para auxiliar os gestores públicos na organização de dados relevantes e ao enfrentamento direto no combate à violência, seria o aumento do corpo efetivo dos policiais. Diante desse contexto, o presente estudo levanta a seguinte problemática.

Qual a melhor medida para aumentar o quantitativo do efetivo da polícia civil sem a necessidade de realização de outro concurso, aproveitando o que está em andamento? Buscando responder a esse questionamento, o presente estudo analisará a necessidade eminente e urgente do preenchimento dos cargos vacantes na polícia civil, para garantir a melhoria na quantidade e qualidade dos serviços prestados pela Polícia Civil no estado de Roraima.

Dessa forma, o presente estudo se justifica por apresentar um panorama atual da situação do quadro de policiais da Polícia Civil no Estado, mostrando ser possível, aproveitar o concurso em andamento para o preenchimento na integralidade dos cargos que estão em vacância, sejam em razão das exonerações, demissões, promoções, readaptação, aposentadoria ou falecimento de policiais civis, por meio de mera modificação do edital lançado em 2022, o que evitará gastos desnecessários ao ente público.

A metodologia parte da pesquisa bibliográfica e documental sob uma abordagem qualitativa e quantitativa a partir da análise de

conteúdo. Dessa forma, o estudo está organizado de acordo com a abordagem do tema e objetivo, discorrendo sobre a segurança pública e suas concepções em Roraima. Aborda o panorama dos concursos públicos realizados, suspenso e o que está em andamento, para os diversos cargos da carreira da Polícia Civil de Roraima e a necessidade eminente e urgente de preenchimento dos cargos vagos, para garantir a melhoria e qualidade dos serviços e na segurança pública de Boa Vista (GIL, 2008; MARCONI; LAKATOS, 2006; MOREIRA; CALEFFE, 2006; BARDIN, 2011).

SEGURANÇA PÚBLICA

O Brasil é considerado um dos países mais violentos do mundo. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o país apresenta altos índices de violência, sendo que com 3% da população mundial, o Brasil concentra 9% dos homicídios cometidos no planeta.

Os homicídios cresceram de modo significativo na década passada, de modo que entre os jovens, esse crescimento foi explosivo, acompanhado normalmente por roubos. Em função dos grandes fluxos migratórios oriundos da Venezuela, estes índices causam preocupação à segurança pública do Estado de Roraima (BRASIL, 2015).

Tais condições de violência exigem da força policial cada vez mais empenho e atuação e colocam esses profissionais como alvo constante de ataques, estando sujeitos a acidentes e até a adquirem diversas deficiências físicas em função de suas atividades (WAISELFISZ, 2015). Isso não denota uma situação passageira e o Estado precisa adotar políticas públicas eficientes para atender essa nova situação econômica, política, social e cultural que o Estado

enfrenta atualmente e que acarreta diversos problemas sociais, inclusive no sistema prisional de Boa Vista e em suas fronteiras.

Considerando a violência um fenômeno social oriundo do crescimento urbano e demográfico, a violência é um fato social que está associado aos problemas urbanos, como a falta de segurança, superlotação, desemprego, entre outros fatores socioeconômicos. Segundo Souza e Frattari (2013, p. 45), "o crime de homicídio é o indicador mais adequado para se avaliar a dimensão da violência urbana". Esse tipo de violência reflete a reação moral e institucional.

É importante mencionar que diante dos fenômenos sociais, que envolvem uma complexidade de conflitos e comportamentos, a violência se tornou um drama, associado às causas predominantemente sociais, que assume contornos e dimensões preocupantes na sociedade contemporânea. O medo gerado pela violência prejudica a vida social e isto reflete na mobilidade das pessoas, alterando diretamente seu cotidiano.

Diante desse contexto, a segurança pública se tornou um dos temas mais discutidos nas mídias de massa. Ao difundir temas relacionados à segurança, a mídia acaba passando a ideia de que ela se configura em um único segmento, a repressão. Mas, na contemporaneidade, este tipo de enfoque se mostrou ineficaz e o poder público busca pautar o policiamento na filosofia de polícia comunitária e nos setores de inteligência, buscando assim, agir antes que o crime aconteça.

Nesse sentido, a segurança pública é uma ação de controle e prevenção para assegurar a condição básica para quem viaja e, claro, para todos os que gostam de viver com tranquilidade e satisfação na própria cidade (CARVALHO; SILVA, 2011). Contudo, a segurança pública engloba vários órgãos e instituições, que direta ou indiretamente, estão voltados para a manutenção da segurança e bem-estar da população. O trabalho em questão irá focar-se na

Polícia Civil do Estado de Roraima, uma vez que, sua atuação se dá via investigação e trabalhos cartorários.

Segundo Brasil (2006), ter segurança é muito mais do que ter liberdade de andar nas ruas sem se preocupar com assalto, confiar nas pessoas e contar com elas, de comer e beber à vontade sem risco de pegar doenças. Ter segurança é contar com policiamento nas ruas, com policiais conscientes e treinados, especialmente em casos de emergências.

O papel social da segurança pública é oferecer proteção aos moradores da cidade, pois se os moradores estão seguros, os problemas relacionados a violência também diminuem.

No artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública se insere como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mostrando que cabe ao poder público proporcionar a segurança do cidadão, mas que este também se torna responsável por ela.

Segundo Carvalho e Silva (2011), a segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos, ou seja, segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada.

Por ser dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, deve existir um elo entre os órgãos estatais e toda a sociedade como forma de garantir e assegurar o direito de ir e vir com segurança. Talvez essa integração seja a maior dificuldade, se tratando de segurança pública no Estado de Roraima.

A cidade de Boa Vista, capital de Roraima, vem passando por diversas mudanças no que tange à segurança pública nos últimos

anos. Tais alterações são reflexos da inconstância nas políticas aplicadas pelo Estado. Nesse intervalo de tempo, Roraima foi governado de modo que as políticas para a segurança pública divergiram significativamente entre si.

A política de segurança pública deve ser integrada e objetiva, já que compreende vários órgãos, de forma direta e indiretamente. No caso de Roraima, as polícias civil e militar, além do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Roraima (CBMRR) e Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania de Roraima (SEJUC), são independentes. Quando o chefe de um destes órgãos não é o secretário de Estado, suas funções e atribuições se assemelham.

Poucas são as ações conjuntas desses órgãos com a Secretaria de Segurança Pública (SESP), que por sua vez, deveria ser o órgão máximo no âmbito estadual, no que tange à segurança pública. A população é a que mais sofre com essa ingerência institucional, por não receber o retorno de suas denúncias e reivindicações, assim disseminando sua incredibilidade no Estado.

PANORAMA DO CONCURSO DA POLÍCIA CIVIL

Ao considerar como marco regulamentar, a Lei Complementar nº 055 de 31 de dezembro de 2001, dispõe sobre a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Roraima e dá outras providências. Mediante a presente lei, a polícia civil fica estabelecida como órgão permanente do poder público, subordinada à Secretaria de Estado da Segurança Pública

Chefiada por delegado de polícia civil em atividade, integrante da classe final da carreira, sob a denominação de delegado-geral de polícia civil, organizada de acordo com os princípios da hierarquia e disciplina, é regida pelas normas gerais de

organização, garantias, deveres e direitos estabelecidos nesta lei complementar.

Dessa forma, à polícia civil incumbe, ressalvada a competência da União, o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária e a apuração no território do Estado, das infrações penais, exceto os militares, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Conforme a Lei Complementar nº 055 de 31 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Roraima, ficam estabelecidos como funções institucionais da polícia civil, a atividade investigatória, a criminológica, a criminalística e a preparatória da ação penal, cabendo-lhe com exclusividade:

I. Exercer a atividade de polícia técnico-científica, com a realização de exames periciais e a adoção de providências cautelares destinadas acolher e resguardar indícios e provas de infrações penais e de suas autorias;

II. Praticar os atos necessários a assegurar a apuração de infrações penais, inclusive cumprimento de mandados de prisão, realização de diligências requisitadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, no inquérito policial e na instrução judicial, e o fornecimento de elementos informativos, documentais, periciais e testemunhais complementares;

[...]

IV. Promover o recrutamento, a seleção, a formação, o aperfeiçoamento e o desenvolvimento profissional e cultural do policial civil;

V. Realizar exames periciais para comprovação da materialidade das infrações penais e de sua autoria;

VI. Contribuir para a convivência harmônica dos integrantes da comunidade, estimulando o respeito à dignidade da pessoa humana, protegendo os direitos e deveres individuais e coletivos; e

VII. Zelar pela ordem pública, participar da proteção e do bem-estar da comunidade, assegurar o exercício dos direitos e deveres dos cidadãos e garantir a segurança da sociedade.

Sendo assim, as funções constitucionais da polícia civil somente poderão ser desempenhadas por ocupante da carreira que a integra.

Nesse sentido, a polícia civil atuará de forma integrada com os demais órgãos do sistema de segurança pública estadual, federal e com a comunidade, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. Sendo assim, a competência conferida à polícia civil por esta lei complementar, não exclui a possibilidade de exercer outras atribuições previstas em leis e regulamentos.

Diante desse contexto, e visando combater como maior eficiência a criminalidade e violência em Roraima, a Polícia Civil do Estado de Roraima que completou no dia 19 de julho de 2022, dezoito anos de institucionalização, celebrou a posse dos primeiros policiais civis estaduais aprovados no único concurso público realizado no ano de 2003 e ressalta ser a única instituição de Segurança Pública do Poder Executivo Estadual, que não promoveu concurso para renovação ou aumento do seu efetivo desde sua institucionalização, possuindo uma defasagem significativa.

A criminalidade do Estado de Roraima, desde 2004, ano da institucionalização da polícia civil, até o presente ano de 2022, cresceu de forma exponencial, enquanto houve uma queda significativa no contingente de policiais civis, não acompanhando o vetor da criminalidade, que passou a se organizar, criando

dificuldades e exigindo um profissional público mais capaz e completo para atuar no seu combate.

Além da redução do efetivo, ocasionada por fatores pessoais, há a redução decorrente de patologias atreladas aos serviços desempenhados por tais profissionais, em especial, os desempenhados pelos escrivães de polícia, obrigando o seu afastamento temporário e, em diversos casos, a sua readaptação em outras atividades.

É importante ressaltar ainda, que há necessidade de ampliação dos serviços prestados pela polícia civil, decorrente do aumento populacional, de uma maior expansão territorial urbana, e da profissionalização da atividade delinquente no Estado, com a formação de organizações criminosas em diversos níveis, exigindo um combate em tempo integral, havendo recursos humanos disponíveis para tal.

Dentre as principais demandas reprimidas, pode-se destacar as seguintes necessidades, inclusive decorrentes de proposição parlamentar e de ordem judicial com trânsito em julgado, como: Criação de novos distritos policiais na cidade de Boa Vista; criação das delegacias de Uiramutã, Caroebe e São Luiz; criação da Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente; ampliação do Grupo de Resposta Tática; Unidade Especializada de Combate ao Crime Organizado; implantação de regime de plantão nos distritos policiais e em unidades especializados; criação de Núcleos de Perícia Regional, entre outros.

Dessa forma, em 17 de agosto de 2018, a Secretaria de Estado da Gestão Estratégica e Administração (SEGAD) e a Delegacia Geral de Polícia Civil (DG/PCRR), no uso de suas atribuições legais, tornou público a realização de concurso público por meio do edital nº 1 PCRR/SEGAD, de 17 de agosto de 2018, Processo nº 19105.009829/17-77, para provimento de vagas na carreira da

policial civil para delegado de polícia classe substituta, médico-legista de polícia civil classe inicial, odontologista de polícia civil classe inicial, perito criminal de polícia civil classe inicial (várias especialidades), escrivão de polícia civil classe inicial, agente de polícia civil classe inicial, perito papiloscopista de polícia civil classe inicial, auxiliar de perito criminal de polícia civil classe inicial e auxiliar de necrópsia de polícia civil classe inicial, todos da carreira de Polícia Civil do Estado de Roraima.

O concurso visou 330 (trezentos e trinta) vagas, observado o quantitativo de vagas para ampla concorrência, bem como o quantitativo das vagas reservadas aos candidatos com deficiência, de maneira que a classificação do candidato dentro do número de vagas especificado no item 5 deste edital, sendo mantido o cadastro de reserva apenas relativo a primeira fase do concurso. Entretanto, somente 100 (cem) vagas para agente de polícia civil classe inicial.

Para garantir a efetividade das ações policiais para essas unidades a serem criadas, e ainda, a continuidade do atendimento na busca pela prestação dos serviços de qualidade e de inteligência nas demais unidades em atividade, é necessário a ampliação do número de vagas para cargos na atividade policial e atividade administrativa. Em 10 de maio de 2021, foi encaminhado ao Exmo. Governador do Estado de Roraima, o OFÍCIO Nº 150/2021/POLICIA CIVIL/DA (SEI 1935078).

O qual apresentava informações relativas à polícia civil, que demonstravam a necessidade de realização do concurso público, bem como a estimativa de impacto, para que fossem autorizados os demais trâmites necessários à manutenção da empresa contratada, mediante repactuação, ou nova contratação, formalização do impacto orçamentário por parte da Secretaria de Estado do Planejamento e, por fim, lançamento dos editais do concurso público.

Os estudos apresentados observaram o disposto na Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020, que em seu art. 8º inciso V, estabelecia a proibição até 31 de dezembro de 2021, da realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV, sendo, portanto, possível contratar pessoal para as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Na data da análise, a polícia civil dispunha de 779 (setecentos e setenta e nove) servidores efetivos.

Com uma defasagem naquele momento de 952 (novecentos e cinquenta e dois) cargos vagos, sendo que 284 (duzentos e oitenta e quatro) cargos decorriam de vacância, uma vez que haviam sido nomeados 1.063 (um mil, sessenta e três) servidores efetivos, considerando todas as nomeações realizadas decorrente do concurso público realizado em 2003.

Em que pode haver 284 (duzentos e oitenta e quatro) cargos vagos decorrentes de vacância naquele momento, a proposta contempla a disponibilização de 175 (cento e setenta e cinco) vagas, por meio de concurso público, considerando os limites existentes nas classes iniciais, bem como o impacto orçamentário previsto.

Entretanto, o concurso público para provimento de vagas nas classes iniciais das carreiras de médico-legista da polícia civil, odontolegista, perito criminal (várias especialidades/áreas), escrivão, agente de polícia civil, perito papiloscopista, auxiliar de perito criminal e auxiliar de necrópsia, pelo Edital Nº 2 - PCRR/SEGAD de 31 de março de 2022, a Secretaria de Estado da Gestão Estratégica e Administração (SEGAD) e a Delegacia Geral de Polícia Civil (DG/PCRR), no uso de suas atribuições legais, tornou público a realização de concurso público, mediante as condições estabelecidas no Edital.

O concurso visou o provimento de 140 (cento e quarenta) vagas, para preenchimento imediato, observado o quantitativo de

vagas para ampla concorrência, bem como o quantitativo das vagas reservadas aos candidatos com deficiência com 52 (cinquenta e duas) vagas para agente de polícia civil, sendo uma redução de mais de 50% (cinquenta por cento) das vagas ofertadas no concurso de 2018. De acordo com a Polícia Civil do Estado de Roraima, desde a realização do primeiro concurso, a corporação contava com 1.000 (mil) agentes de polícia conta com cerca de 374 (trezentos e setenta e quatro) agentes de polícia em 21 de julho de 2022.

POLÍCIA CIVIL: NECESSIDADE EMINENTE E URGENTE DE PREENCHIMENTO DA VACÂNCIA DOS CARGOS EM BOA VISTA-RR

Para que se possa analisar a necessidade eminente e urgente de preenchimento da vacância de cargos em Boa Vista-RR na polícia civil, é fundamental refletir sobre o aumento da violência e criminalidade em Boa Vista a partir dos dados da SINESP/PPE (2022), que aponta um panorama da segurança pública em Roraima (tabela 1):

Tabela 1 - Ocorrências registradas em Roraima 2022

Ano	Quantidade de BO (notificação de ocorrência)	
2017	46.594	17%
2018	42.084	15%
2019	43.696	15%
2020	41.825	15%
2021	52.662	19%
2022	54.445	19%
TOTAL	281.306	100%

Fonte: SINESP/PPE (2022), sem contabilizar BOs registrados fora do sistema SINESP/PPE, já que a ferramenta somente foi implementado em todas as delegacias do estado no ano de 2022.

De acordo com Rodrigues (2019), o relatório estatístico do Centro Integrado de Segurança Pública e Operações Policiais da Secretaria Nacional de Segurança Pública, aponta que em Roraima nos últimos 10 (dez) anos, tem tido picos oscilados de crescimento de violência e criminalidade, motivados por diversos fatores.

Entre eles, o aumento da população em virtude dos últimos fluxos migratórios e pela falta de agentes de polícia, que ante a ausência de concursos têm diminuído o quantitativo de policiais, bem como pela política de não constar cadastro de reserva para os cargos oferecidos no edital do concurso.

Para contribuir com essa análise, os dados da SINESP/PPE (2022) apontam ainda o índice de inquéritos policiais registrados entre 2019 a 2022, mostrando que em menos de 4 anos, os índices aumentaram cerca de 285% (duzentos e oitenta e cinco por cento) conforme Tabela 2:

Tabela 2 - Inquéritos policiais registrados em Roraima em 2022

Dados de Inquéritos Policiais	2019	(%)	2020	(%)	2021	(%)	2022	(%)	TOTAL
Total de inquéritos policiais instaurados	162	2%	1.235	15%	3.242	38%	3.823	45%	8.462
Autores presos	20	0%	821	19%	1.716	39%	1.884	42%	4.441
Remessa final com autoria determinada/identificada	1	0%	62	4%	554	35%	971	61%	1588
Remessa final com autoria desconhecida	0	0%	3	4%	18	22%	61	74%	82
Remessa final sem informação de autoria	0	0%	9	6%	44	31%	91	63%	144
TOTAL	183	2%	2.130	48%	5.574	165%	6.830	285%	14.717

Fonte: SINESP/PPE (2022), não sendo informado se foram instaurados inquéritos fora do sistema.
Nota: A funcionalidade de inquérito foi instalada em todas as delegacias do Estado apenas no ano de 2022. Nos anos anteriores nem todas as delegacias utilizavam a ferramenta.

Conforme a Tabela 2, de 2019 para 2020 ocorreu um aumento de 46% (quarenta e seis por cento) nos inquéritos, de maneira que entre 2020 e 2021 houve uma crescente de 117% (cento e dezessete por cento) e no ano de 2022 subiu para 120% (cento e vinte por cento) nas ocorrências, principalmente no bairro Caimbé e no Centro (GUERREIRO, 2022).

Conforme Carvalho (2022), esse aumento exponencial nos inquéritos policiais registrados entre 2019 a 2022 foi intensificado pela falta de controle sobre a entrada de imigrantes na fronteira Roraima-Venezuela, que agravou a criminalidade no Estado.

Segundo Guerreiro (2022), quando se faz um comparativo das ocorrências de crimes e violência em Roraima, percebe-se que nesse curto período (5 anos), um aumento significativo de registros de boletins de ocorrências, mostrando que diversos fatores políticos, sociais e econômicos colaboram para esses índices, que foram atenuados pela migração na região (tabela 3).

Conforme a tabela 3, disposta na página seguinte, a violência e a criminalidade aumentaram de forma preocupante, de maneira que controlar muitos incidentes policiais tornou-se um desafio para a polícia e segurança pública que buscam medidas para conter as ocorrências, mas se deparam com fatores socioeconômicos e com a falta de mão de obra policial, principalmente de agentes de polícia civil, que sofreram uma redução de mais de 50% (cinquenta por cento) das vagas ofertadas desde o primeiro concurso realizado em 2003.

Tabela 3 - Boletins de ocorrências em Roraima (2017-2022)

Grupo/Natureza	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Assédio sexual	15	21	42	55	58	68
Assédio, constrangimento, humilhação, perseguição	0	0	0	0	6	23
Associação criminosa	5	7	7	24	26	25
Contrabando	0	1	1	0	2	0
Corrupção ativa	2	3	1	2	5	4
Corrupção de menores	6	11	16	10	14	15
Corrupção passiva	1	2	5	7	3	3
Estupro	82	94	130	141	171	180
Estupro coletivo - aumento de pena - concurso de agentes	0	0	1	1	1	4
Estupro de vulnerável	165	165	190	254	387	437
Favorecimento da prostituição de criança e adolescente	8	6	7	1	4	10
Favorecimento da prostituição ou exploração sexual	0	2	2	2	1	1
Feminicídio	0	3	13	13	8	19
Furto	7.302	6.644	6.846	5.868	6.924	6.988
Homicídio	203	355	244	247	337	275
Homicídio culposo	5	10	14	15	21	19
Importunação sexual	1	1	20	20	36	64
Injúria	608	533	692	826	1.070	1.137
Lesão corporal	1.890	1.580	1.789	1.911	2.212	2.372
Motim de presos	2	1	0	1	0	0
Omissão de socorro	8	2	18	10	13	13
Perseguição	0	1	1	2	131	390
Perseguição (STALKING)	0	0	3	1	65	200
Perturbação da tranquilidade	174	175	176	376	310	230
Perturbação do trabalho ou do sossego alheio	38	33	59	84	193	216
Roubo	2.998	3.691	3.395	2.877	3.542	2.089
Roubo seguido de morte - latrocínio	7	16	22	27	24	16
Sequestro e cárcere privado	16	34	41	27	37	48
Tortura	3	5	9	12	4	14
Violação de domicílio	111	143	116	132	256	307
Violação sexual mediante fraude	2	0	2	2	1	1
Violência doméstica	69	64	56	34	41	0
TOTAL	13721	13603	13918	12982	15903	15168

Fonte: SINESP/PPE (2022), sem contabilizar BOs registrados fora do sistema SINESP/PPE.

Ao considerar o fator da falta de policiais civis, a tabela 4 mostra a disponibilidade de vagas ofertadas e os cargos por grupo referente ao concurso de 2003.

Tabela 4 - Quantitativo de Policiais Civis do Estado de Roraima 2003

CLASSE	Quantitativo	(%)
Delegado de Polícia Civil	150	10%
Médico-Legista de Polícia Civil	40	3%
Odontolegista de Polícia Civil	20	1%
Perito Criminal de Polícia Civil	50	3%
Escrivão de Polícia Civil	200	13%
Agente de Polícia Civil	1.000	64%
Papiloscopista de Polícia Civil	30	2%
Agente Carcerário de Polícia Civil	*	-
Auxiliar de Perito Criminal	30	2%
Auxiliar de Necrópsia	30	2%
TOTAL	1550	100%

Fonte: SINESP/PPE (2022).
Nota: Quantitativo extinto por meio da LEI COMPLEMENTAR nº. 222 de 17 de janeiro de 2014.

Nota-se que o primeiro concurso público abriu cerca de 64% (sessenta e quatro por cento) das vagas para o cargo de agente de polícia civil, que possibilitou a contratação de 1.000 (mil) policiais para atender uma população com pouco mais que 286 mil habitantes de acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas de Roraima (IBGE), isso representaria um agente para cada 286 (duzentos e oitenta e seis) pessoas.

Desse quantitativo de 1.000 (mil) agentes de polícia civil empossados no concurso de 2003, conforme a tabela 5, apenas 374 (trezentos e setenta e quatro) agentes estão atuando no cargo, que representa 37,4% (trinta e sete, vírgula quatro por cento) dos efetivos e 49% (quarenta e nove por cento) do quadro da Polícia Civil do Estado de Roraima.

Tabela 5 - Quantitativo de Agentes de Polícia Civil em 2022

Classe	Quantitativo	(%)
Agente Carcerário de Polícia Civil	181	24%
Agente de Polícia Civil	374	37%
Auxiliar de Necrópsia	14	2%
Auxiliar de Perito Criminal	7	1%
Delegado de Polícia Civil	55	7%
Escrivão de Polícia Civil	74	9%
Médico-Legista de Polícia Civil	7	1%
Odontolegista de Polícia Civil	7	1%
Perito Criminal de Polícia Civil	29	4%
Perito Papiloscopista de Polícia Civil	14	2%
TOTAL	762	100%

Fonte: SEI/GRR - 7021437 - Informação - (2022).
Nota: Quantitativo extinto por meio da LEI COMPLEMENTAR nº. 222 de 17 de janeiro de 2014.

A tabela 5 mostra uma redução expressiva do quadro de efetivos dos agentes de polícia civil, que em muitos casos foram afastados ou estão aposentados, apresentando defasagem de 62% de agentes da polícia civil.

Dessa maneira, ao fazer um comparativo do efetivo de 2003 a 2002 e sua proporção, da população atual do Estado, nota-se que há uma defasagem para atender uma população que hoje é de cerca

de 652.713 mil/habitantes (IBGE, 2021). Numa expressão matemática, isso representa cerca de 0,057 agentes para cada um habitante, representando uma defasagem significativa que se reflete no atendimento e qualidade da segurança pública e nos índices de violência e criminalidade.

Partindo desse ponto de vista, e considerando que existe de fato uma necessidade de aumentar o quantitativo de efetivos de agentes de polícia civil para colaborar com a segurança pública e combater a violência e a criminalidade. Ressalta-se que seria necessário com urgência a realização de um novo concurso público para a contratação de novos policiais civis, entretanto, a realização desse concurso gera para os cofres públicos um gasto elevado e significante, que em vez de solucionar a problemática, possibilita a criação de um novo gasto.

Nessa perspectiva, apresenta-se como sugestão e medida mais viável e menos onerosa ao poder público é a modificação do edital, com a criação de cadastro de reserva, e com a possibilidade de convocação e pose, sem a necessidade de contratação de outra banca e novo concurso. Com o cadastro de reserva para os cargos da polícia civil, que somariam ao quadro atual, para fortalecer os serviços ofertados pela segurança pública.

Um fator importante a ser observado na capital do Estado, é que funciona cinco distritos policiais, que funcionam durante 24horas, para registro de ocorrência, e quanto aos demais policiais, ou seja, escrivães e delegados trabalham em horário corrido de seis horas. Na capital somente o Plantão Central, que funciona dentro da estrutura do 5º Distrito Policial, possui todos os policiais, agentes, escrivães e delegados, durante as 24 horas, situação que não condiz com o conteúdo que a Secretaria de Estado da Segurança Pública na Agenda Temática 205, ocasionando um antagonismo sobrecarregando a polícia Militar do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que o certame vem sendo tratado com desídia pelo Governo do Estado de Roraima e pela banca organizadora Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista (VUNESP) desde o momento de sua homologação, até instantes antes da aplicação das provas, quando houve o desvio na rota do caminhão com as provas vindas do Estado do Amazonas.

Onde houve o rompimento dos lacres das provas, acarretando a ruptura da confiança da população e dos milhares de candidatos que se inscreveram e disponibilizaram seu tempo para esta data oportuna, ou seja, reforçando ainda mais a displicência da administração pública para este concurso.

A Secretaria de Gestão e Estratégia e Administração do Estado de Roraima (SEGAD), publicou em 17 de agosto de 2018 através do Departamento de Imprensa Oficial do Estado de Roraima (DOERR), o edital nº 001, ofertando 330 vagas para diversos cargos da polícia civil, contendo 55 vagas para delegado, 100 vagas para agente de polícia, 120 vagas para escrivão, 15 vagas para perito papiloscopista, 23 vagas para auxiliar de perito, 15 vagas para auxiliar de necropsia, 6 vagas para médicos, 2 vagas para odontologia e 14 vagas para perito criminal.

Após o cancelamento das provas de 2018, a Secretaria de Gestão e Estratégia e Administração do Estado de Roraima (SEGAD), publicou um novo edital que foi lançado no ano de 2022, onde ofereceu vagas abaixo do previsto conforme edital de 2018, sem levar em conta o aumento da população roraimense após a criação da Lei Complementar de nº 055/2001.

Nesse mesmo edital do ano de 2022 foram ofertadas apenas 35 vagas para Delegado, 52 vagas para agente de polícia, 51 vagas

para escrivão, 14 vagas para perito papiloscopista, 4 vagas para auxiliar de perito, 2 vagas para auxiliar de necropsia, 7 vagas para médicos, 1 vaga para odontologia e 9 vagas para perito criminal.

Nesse meio tempo, foram lançados diversos concursos públicos visando a segurança pública nos órgãos da polícia militar, polícia penal (antigo agente carcerário), corpo de bombeiros e Detran, o que levou em consideração a necessidade da segurança da população, visto o aumento significativo de crimes ocorridos tanto na capital como no interior.

Entretanto, essa consideração não foi posta ao órgão da Polícia Civil do Estado de Roraima, pois ao longo dos anos sempre foram negligenciados pela administração pública. Sendo assim, é notório que o oferecimento das vagas no edital de 2022 afronta grande parte dos princípios implícitos previstos na Constituição Federal/88, sendo alguns deles a proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista que a administração pública se omite em buscar um resultado satisfatório à população.

Exemplificando, seria o demonstrativo da população roraimense no ano de 2000 que contabilizava cerca de 277.684 pessoas. Após a publicação da Lei Complementar nº 055/2001, foram disponibilizadas 1.550 vagas para preenchimento do quadro dos policiais civis em Roraima. Isto é, naquele período era aproximadamente um agente de polícia para cada 180 pessoas.

No entanto, com o aumento da população roraimense, saltando de 277.684 para 652.713 (235,005%), a Lei Complementar nº 055/2001 não acompanhou esse crescimento exponencial, causando uma elevada demanda dos agentes civis para o atendimento à população, bem como a ineficácia dos serviços prestados.

Na atualidade, conforme a tabela 4, existem apenas 581 policiais civis ativos no quadro da segurança pública, em que

contabiliza aproximadamente um agente para cada 857 cidadãos. Um aumento inconcebível em 376% em comparação a 2001.

É possível verificar que não há compatibilidade para o aumento de demanda em cada boletim de ocorrência registrado, causando um prejuízo a segurança pública e transtorno a população que padece com a falta de atendimento das delegacias de polícia em todo o Estado de Roraima, visto que há inúmeros crimes se quer foram apurados conforme indica a tabela 3 - Boletins de Ocorrências em Roraima (2017-2022).

Por esse ângulo, é importante ressaltar que atualmente a situação encontra-se degradante e necessita urgentemente de uma ação de reparação pelo Estado. Segue abaixo as propostas para a alteração do edital 01/22.

1. Aumento do número de vagas ofertadas para todos os cargos, 8 vezes a mais do previsto.
2. Aumento da posição na prova objetiva para correção da prova discursiva Anexo VI - Aumento da posição na prova objetiva para correção da prova discursiva entre os candidatos às vagas da ampla concorrência e candidatos com deficiências, 8 vezes a mais do previsto.
3. Alteração das cláusulas de barreira

   Onde lê:

   Item 20

   ap. Será considerado habilitado na prova objetiva o candidato que obtiver, cumulativamente, no mínimo:

   I. 10 (dez) pontos na prova objetiva de conhecimentos gerais;

   II. 40 (quarenta) pontos na prova objetiva de conhecimentos específicos;

III. e, 60 (sessenta) dos pontos no total das provas objetivas de conhecimentos gerais e específicos.

Leia-se:

Item 20

ap. Será considerado habilitado na prova objetiva o candidato que obtiver, cumulativamente, no mínimo:

I. 8 (oito) pontos na prova objetiva de conhecimentos gerais;

II. 28 (vinte e oito) pontos na prova objetiva de conhecimentos específicos;

III. e, 40 (quarenta) dos pontos no total das provas objetivas de conhecimentos gerais e específicos.

4. Criação do cadastro de reserva

Verificando a negligencia do Estado de Roraima, os candidatos que prestaram o concurso para diversos cargos da polícia civil, organizaram e criaram um movimento chamado: Comissão das Cláusulas de Barreira PCRR 2022, com o objetivo de chamar a atenção da população para a necessidade significativa do aumento de número de vagas, bem como a viabilidade da alteração da cláusula de barreira, o aumento de número de convocados para as demais etapas e a criação de cadastro de reserva.

Retomando ao problema da pesquisa de questionar qual a melhor medida para aumentar o quantitativo dos policiais efetivos da polícia civil sem a necessidade de realização de novos concursos e aumento de gastos para o poder público, a pesquisa mostra primeiramente que existe uma defasagem do efetivo de agente de polícia civil para atender a população atual, que é de 652.713 mil/habitantes, que sofre constantemente com inúmeras ocorrências

que necessitam dos serviços da polícia civil para investigar, apurar e atuar frente aos índices de violência e criminalidade.

Sendo assim, o presente estudo apresenta como proposta a convocação dos concursados que se encontrem dentro dos limites estabelecidos na proposta de alteração do edital, para evitar novos gastos com a realização de um novo concurso, acelerando assim o processo burocrático e oneroso para os cofres públicos.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: Acesso em: 23/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015**. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: Acesso em: 23/12/2022.

CARVALHO, E. A. **Impacto da migração venezuelana na segurança pública de Roraima**. Boa Vista: UERR, 2022.

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. "Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios". **Revista KATÁL**, vol. 14, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GUERREIRO, K. C. "Criminalidade no estado de Roraima e políticas de segurança pública (2018-2021)". *In*: SENHORAS, E. M.; NASCIMENTO, F. L. (orgs.). **Políticas Públicas**: Abordagens Setoriais. Boa Vista: Editora IOLE, 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Cidades e Estados: Roraima População". **IBGE** [2021]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MOREIRA, H.; CALEFFE, L. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2006.

RODRIGUES, E. "RR sofre com o aumento de crimes cometidos por imigrantes". **Folha de Boa Vista** [15/06/2019]. Disponível em: <www.folhabv.com.br>. Acesso em: 12/12/2022.

SOUZA, D. B.; FRATTARI, N. F. "Padrões de homicídios na Região Metropolitana de Goiânia". *In:* ANDRADE, L. T.; SOUZA, D. B.; FREIRE, F. H. M. A. **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013.

TOLEDO, D. S. "O crime organizado e as políticas públicas de prevenção e repressão". **Âmbito Jurídico**, vol. 17, n. 123, 2014.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2015**: homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2015.

CAPÍTULO 8

Mapa dos Dados de
Criminalidade em Boa Vista (RR): 2019-2021

MAPA DOS DADOS DE CRIMINALIDADE EM BOA VISTA (RR): 2019-2021

Simone Arruda do Carmo

Ágatha Krystine Pinheiro de Matos

Altiva Barbosa da Silva

Este trabalho tem como objetivo realizar um mapeamento a partir dos dados de registros de boletins de ocorrência, fornecidos pela Polícia Civil do estado de Roraima, relativos à criminalidade nos bairros da cidade de Boa Vista, buscando diagnosticar e analisar algumas variáveis da evolução da capitação dos dados criminais e a situação de criminalidade nos anos de 2019 a 2021, delimitando aos crimes de homicídio e tráfico de drogas. Quanto aos crimes contra o patrimônio, serão analisados apenas os de furto e roubo.

A pesquisa empregará o método geral hipotético-dedutivo, partindo do conhecimento e vivência das autoras quanto à problemática da criminalidade no Estado de Roraima e as políticas públicas de Segurança Pública neste setor.

Onde a pesquisadora, na condição de delegada de polícia civil, há 18 anos, trabalhou em vários setores, inclusive compôs o grupo de trabalho da polícia civil criado pelo Ministério da Justiça nos anos de 2014 e 2015, visando a uniformização dos procedimentos policiais, que resultou na criação do Sistema de Informação de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas de Procedimento Policial eletrônico – SINESP PPe, utilizado para o registro dos boletins de ocorrência e demais procedimentos de polícia judiciária.

Com isto o presente artigo traz um arcabouço metodológico, com emprego de vários métodos dentre eles o hipotético dedutivo, qualitativo e quantitativo, além da revisão bibliográfica, é um estudo de caso e relato de experiência, portanto, será apresentado os conceitos que justificam os métodos escolhidos.

Com o método dedutivo, será analisado por meio do contexto geral para o particular, conforme conceito, *in verbis:*

> É um método proposto pelos racionalistas Descartes, Spinoza e Leibniz que pressupõe que só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro. O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão. (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993).

O emprego do Método hipotético-dedutivo, se enquadra no estudo o conceito proposto por Popper, onde entende-se que os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, havendo assim a formulação de conjecturas ou hipóteses.

Aliado ao método geral, empregará também os métodos quantitativo e qualitativo. Na pesquisa quantitativa: considera o que pode ser quantificável, ela requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas, já a pesquisa qualitativa:

> considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido

> em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave (MORESI 2003:25).

Como um dos requisitos do método qualitativo na pesquisa conforme LAKATOS (2011, p. 274) é a pesquisa descritiva, será empregado já que o trabalho apresenta características da população boa-vistense quanto ao fenômeno da criminalidade, buscando estabelecer correlações entre as quantidade de registro de crimes e a maneira que é coletado os dados pela polícia civil, ou seja, estabelecer correlação entre as variáveis e definir sua natureza, não tendo o compromisso de explicar os fenômenos da violência, embora sirva de base para tal explicação.

Neste sentido, o artigo tem como principal objetivo interpor-se, interferir na realidade estudada, para modificá-la, buscando a melhoria na captação dos dados criminais pelos profissionais da polícia civil estadual.

No que se referem à confecção dos mapas, além dos dados estatísticos fornecidos pelo Núcleo de Estatística da Polícia Civil, serão realizados em ambiente SIG (Sistema de Informações Geográficas), através do software Arcgis 10.5, utilizando da base cartográfica vetorizada do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2010, Agência Nacional de Águas – ANA 2020 e OpenStreetMap - OSM 2022, para Roraima.

O trabalho está divido em três etapas: I) coleta de dados criminais e sua uniformização em todo o país a partir de marcos legislativos empregados pelos governos Estadual e Federal; II) caracterização do município de Boa Vista e seu aumento populacional, e; III) apresentação dos dados criminais nos mapas.

Antes de adentrar na análise do conteúdo é importante esclarecer que, no presente estudo não será possível a realização do índice de criminalidade – IC nos bairros, quanto aos crimes estudados, tendo em vista que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, não dispõem dos dados atualizados dos habitantes da Cidade de Boa Vista, por bairro, para o período em análise, portanto, o mapeamento será empregado o quantitativo de registros de boletins de ocorrência em cada ano analisado.

MARCO HISTÓRICO E LEGISLATIVO DA COLETA DE DADOS CRIMINAIS

Dados criminais e o método utilizado para sua análise vem evoluindo no decorrer dos anos, seguindo a mesma regra da sociedade, na década de 70, a população brasileira era imensamente menor que a atual, com imensas dificuldades de locomoção e acesso à informação, com poucos telefones disponíveis em uma cidade onde quase todos os moradores se conheciam.

O contexto social era baseado em áreas rurais, distantes dos grandes centros, a apuração do crime era mais simples e sua divulgação se resumia as pessoas que compunham o sistema de justiça criminal e aos familiares e vizinhos da vítima e do infrator, existindo dificuldades em divulgação das informações até mesmo entre os órgãos de segurança pública.

As estatísticas criminais eram realizadas pelos profissionais de maneira manual juntamente com a coleta dos dados e formalização dos procedimentos, com correspondências via cartas entre os órgãos públicos, contexto que com a evolução tecnológica mudou drasticamente.

Hodiernamente, com a internet a comunicação via celular, o envio de informações evoluiu entre os sistemas de comunicações, onde os órgãos públicos se comunicam dentro deste sistema fechado. Quanto à imprensa, está passou a ter divulgação de dados instantâneos entre todo o mundo.

Um fato que acontece hoje, em qualquer lugar do mundo ganha visibilidade imediata, sendo possível acessá-lo e até assisti-lo em tempo real, com a utilização dos aplicativos de comunicação e divulgação de imagens disponíveis hoje à população.

Está evolução está ligada ao aumento populacional e a facilidade de locomoção de um local para outro, logo o sistema de segurança não pode continuar inerte, já que um criminoso pode praticar crimes em uma localidade e em seguida ir para outra, além dos crimes que podem ser cometidos via aplicativos de internet ou mesmo ligação telefônica, em que o criminoso não precisa estar no local do crime, estando ele muitas vezes em outros estados distintos de onde ocorreu o crime, e isto no Brasil ocasionou a sensação de impunidade, ante as dificuldades de comunicações entre as polícias civis em todo o território.

Neste contexto de necessidades e evolução da gestão pública com a busca de descobrir os "gargalos" e abrir as "caixas preta" dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal, e com a constituição federal de 1988, que em seu Artigo 144, afirma que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (...), e sendo o Brasil um país continental, onde cada Estado membro, possuía seus dados e informações de maneira compartimentada, o que não cumpria a constituição, já que todos tem a responsabilidade de contribuir com a segurança pública.

A evolução na capitação de dados públicos no Brasil intensificou com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, realizada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, que resultou

na promulgação da emenda constitucional 19, conhecida como a Reforma Gerencial do Estado, com a visão do Estado Mínimo (BRESSER-PEREIRA *apud* SACHS; WILLEIM; PINHEIRO, 2021).

As Polícias Civis por muitas décadas utilizaram e alimentaram a famigerada rede de informação de segurança pública, denominada Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública e Justiça – INFOSEG, que continha dados incompletos, com constantes instabilidades e dificuldades para utilização, sem contar com o fato de que o Estado de Roraima somente institucionalizou a Polícia Civil no ano de 2004, quando foi dada posse aos primeiros concursados.

No ano de 2004, o Governo Federal, criou um grupo de trabalho visando construir a arquitetura de um sistema único de segurança pública, que conforme o professor Claudio Beato (2003, p. 141), propunha a criação de uma rede de informação em âmbito nacional, com dados atualizados, para serem compartilhados entre todos os órgãos de segurança pública e a sociedade.

O Ministério da Justiça criou inúmeros grupos de trabalhos, visando a criação do Sistema Único de Segurança Pública –SUSP, e o estudo dos fluxos para a padronização e construção do hoje conhecido, Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, onde concentra os subsistemas Estaduais das Polícias Civil, Militar e Penal, cursos de ensino a distância, visando os policiais de todo o Brasil e américa do sul.

Ademais, a legislação federal se aprimorou, buscando evoluir junto com evolução social, e institucionalização das etapas dos sistemas integrados de segurança pública, vejamos abaixo as leis que resultaram na evolução do sistema de captação de dados criminais que possuímos hoje.

Quadro 1 – Legislações sobre a capitação de dados criminais

Legislação	Descrição
Decreto –Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal	Banco de dados de Antecedentes Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade. Parágrafo único. Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes, salvo no caso de existir condenação anterior. (Incluído pela Lei nº 6.900, de 14.4.1981) Revogado Parágrafo único. Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes. (Redação dada pela Lei nº 12.681, de 2012)
Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994	Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências.
Lei nº 10.201 de 14 de fevereiro de 2001	Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências.
Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007	Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.
Lei nº 12.681 de 04 de julho de 2012	Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nº s 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.
Decreto 8.075 de 14 de agosto de 2013	Dispõe sobre o Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas instituído pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.
Lei nº 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.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Brasil (1981, 1984, 2001, 2007, 2012, 2013, 2018).

O primeiro marco legislativo de informações criminais, foi criado visando a disponibilização de antecedentes criminais, ou seja, dados de investigados ou condenados. Quanto a dados estatísticos de registros de ocorrências, estes eram dados precários e até inexistentes, eis que cada delegacia possuía um tipo de controle e uma numeração de registro própria.

O Governo Federal, buscando a implantação da gestão gerencial na administração, iniciou o processo de informatização e gestão de dados e controle informatizados dos processos, no caso da segurança pública, acompanhamos o desenvolvimento primeiro do Judiciário, com a implantação de controle informatizado de processos, e hoje as polícias civis de todo o Brasil, possuem sistema informatizados de registros de boletins de ocorrência.

Com a Lei 12.681/2012, que criou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP e as constantes cobranças do Governo Federal, intensificou a obrigatoriedade dos estados em melhorarem e uniformizarem os conteúdos mínimos a serem coletados e compartilhados com o Ministério da Justiça, e outros estados, já que o estado que não atualizasse os dados não receberia recursos federais e nem poderia celebrar parcerias com a União nas ações de segurança pública.

Preparação e criação do Sistema de Informação de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas de Procedimento Policial eletrônico - SINESP PPe

Com a criação da Lei nº 12.681 de 04 de julho de 2012, o Ministério da Justiça, iniciou a criação de grupos de trabalhos com os diversos profissionais que integram as polícias civis de todo o Brasil, visando a uniformização dos procedimentos.

Em 2013, o Ministério da Justiça definiu que cada grupo de trabalho, seria representado por três membros para cada região do Brasil, visando as discussões e a criação do documento padrão de dados mínimos para os registros de boletins de ocorrência policiais, o objetivo do ministério era fornecer o sistema informativo a ser utilizado pelos estados que ainda não possuíam, já que muitos não possuíam dinheiro para a construção e manutenção, como o caso do estado de Roraima.

Para compor o grupo de trabalho da polícia civil, criado pelo Ministério da Justiça – GTPCMJ, a polícia civil do estado de Roraima, disponibilizou para participarem dos debates e uniformização das peças de procedimentos e para escreverem o documento de visão de criação do sistema, os delegados Jimmy Santana de Carvalho Segundo e Wesley Costa de Oliveira e o escrivão Fernando Luiz Eiji de Lucena Imagawa, foram os precursores, e coordenadores locais.

Os trabalhos se intensificaram no início de 2014, com a criação do documento denominado "documento de visão" onde constava parte dos requisitos gerais para a criação do sistema, que hoje é denominado SINESP-PPe.

Este documento teve a participação fundamental dos profissionais do estado de Roraima, inclusive com a participação da pesquisadora Simone Arruda do Carmo, como presidente do Grupo de Trabalho da Policias Civis no Ministério da Justiça - GTPCMJ, na condição colaboradora, foi enviada para se reunir com os profissionais responsáveis pelo desenvolvimento do sistema, já que o governo de Roraima, assinou convenio para ser o estado piloto para implantação do sistema.

Cabe esclarecer que até o ano de 2014, o governo Federal havia disponibilizado recursos financeiros para que os estados construíssem seus próprios sistemas de registro de boletim de

ocorrência, de onde deveriam enviar os dados estatísticos para o sistema nacional que era denominado de SINESP JC – Banco de Dados estatísticos dos Estados.

Muitos estados não conseguiram implantar ou desenvolver os sistemas, portanto continuavam a enviar planilhas estatísticas via e-mail, preenchidas manualmente por servidores em cada delegacia, que enviavam para o departamento, depois ao setor de estatística da polícia civil, para posteriormente serem encaminhados para a secretaria de segurança de pública, que enviavam para o Ministério da justiça.

A dinâmica utilizada até então, demonstrava enormes falhas, uma vez que não existia critério ou capacitação do servidor que preenchia as planilhas, e eram realizadas manualmente, podendo inclusive ocorrer o extravio dos boletins de ocorrências registrados sem qualquer controle, além da possibilidade de pôr dolo ou culpa ocorrer a inserção de dados irregulares.

Considerando o cenário existente no Governo da presidente Dilma Rousseff, o Ministério da Justiça assinou contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, visando a construção de um sistema de registro de boletim de ocorrência, iniciando as reuniões para início do desenvolvimento do sistema.

O marco para a criação do SINESP PPe, ocorreu no período de *12 a 16/05/2014,* com a realização do evento denominado *"Inception do Sistema de Procedimentos Policiais Eletrônicos do Sinesp"*, que aconteceu na Regional do SERPRO, na cidade de Curitiba, onde teve a participação de Rafael Rodrigues, Gestor de Projetos do Ministério da Justiça, delegada de polícia civil do estado de Roraima Simone Arruda do Carmo, e do escrivão de polícia civil do estado de Goiás o José Geraldo Adorni, enviados como representantes do Ministério da Justiça.

Durante o evento, a delegada Simone Arruda do Carmo, foi designada como Product Owners - P.Os, do sistema, ficando responsável por escrever as funcionalidades de cada parte do sistema, juntamente com os demais profissionais das policias civis que estavam atuando no ministério para esta finalidade, além dos profissionais do SERPRO, terem constatado a necessidade de que fossem criados dos fluxos de procedimentos de Polícia Judiciária, já que as peças dos procedimentos já estavam devidamente concluídas pelo GTPCMJ, criado desde o ano de 2013.

Assim, após o evento a pesquisadora juntamente com os demais colaboradores do Ministério da Justiça, iniciaram os trabalhos para desenvolverem os fluxos dos procedimentos, que na época tinha como principal objetivo auxiliar os desenvolvedores do sistema. Os fluxos foram criados e auxiliam até hoje a equipe e desenvolvedores do SINESP PPe, já que o sistema até os dias atuais não foi concluído, existindo funcionalidades a serem criadas, mesmo estando em produção há nove anos.

O SINESP PPe, mesmo não estando completamento desenvolvido, todos os meses são apresentadas novas ferramentas que buscam melhorar o desenvolvimento do trabalho da polícia civil, quanto a coleta de informações criminais, visando qualificar cada vez mais os dados de criminalidade quanto aos envolvidos e quanto ao local do crime.

O SINESP PPe, conta com a padronização de vários campos para o registro de Boletim de Ocorrência, tendo os campos obrigatórios e facultativos, hoje o sistema apresenta aproximadamente 200 (duzentos) campos básicos, que a depender do tipo de objeto, documento, dados de identificação, abrem novos campos parametrizados, podendo chegar a mais de quinhentos campos.

O sistema possui informações obrigatórias, onde o usuário caso não a conste, não consegue concluir o registro do boletim de ocorrência, dentre os recursos disponibilizados cito o *google maps*, para o geoprocessamento do local do crime e do endereço das partes, abas de pesquisas, em outros bancos de dados, como o Banco Nacional de Mandado de Prisão – BNMP, Receita Federal, Sistema de carteira Nacional de Habilitação, e por fim os dados de boletins registrados pelos 10 (dez) estados que hoje, já utilizam o sistema.

Atualmente o SINESP PPe, na plataforma de registro de boletim de ocorrência conta com dez abas de funcionalidades para serem preenchidas, sendo elas: Dados do registro, dados dos fatos, envolvidos, vínculos, objetos, relato/histórico, anexos, peças, histórico e despachos, as três últimas visam as atividades de Polícia Civil, enquanto as anteriores dizem respeito ao conteúdo parametrizado para o registro do boletim de ocorrência.

No sistema, o Ministério da Justiça também buscou elaborar as tabelas padrões, visando o auxílio ao profissional que estiver registrando o boletim, que consequentemente trará uma estatística com maior qualidade, claro desde que haja o correto preenchimento.

As abas no registro de boletim de ocorrência contém a seguinte quantidade de campos, a primeira aba, são para cadastrar os dados do registro, com 15 (quinze), a segunda aba, dados do fatos se divide em dois momento importantes, dados quanto ao local, onde o sistema disponibiliza 18 (dezoito) campos básicos, mais o acesso dentro do sistema do aplicativo *Google Maps*, para a realização da localização geográfica do local do fato e o segundo momento a natureza do fato, que contém sete campos, tendo como o principal o primeiro momento na definição da existência ou não do crime, com tabelas de crimes, que são atualizadas pelo governo Federal todas as vezes que ocorrem modificações legislativas no âmbito penal.

A aba envolvidos é a que contém mais campos, onde o usuário decidirá se trata-se de pessoa física ou pessoa jurídica, na primeira os campos básicos são 58 (cinquenta e oito) com dados de qualificação, endereço e dados familiares, já na pessoa jurídica são 12 (doze) campos, em seguida o sistema apresenta a aba vínculos, onde o policial ou atendente fará a análise do tipo de vínculo que o envolvido cadastrado possui com a natureza e as demais pessoas cadastradas, a quantidade de campos dependerá da quantidade de pessoas e naturezas cadastradas.

O campo objetos, é outro que contém abas e tabelas padrões de acordo com o tipo de objeto a ser cadastrado, inclusive com acesso ao banco de dados internos de objetos já cadastrados, como dados externos, a exemplo disso, quando do cadastramento de armas e veículo, dentro do sistema o usuário acessa os bancos de dados de registros de armas da polícia federal e do sistema de veículos.

Nesta aba existe a necessidade de realização dos vínculos das pessoas com o tipo de objeto cadastrado, além de dados sobre a localização e a situação do objeto, sendo possível vincular um boletim de ocorrência com outro, funcionalidade existente visando a união do registro do boletim de furto/roubos com o de localização/recuperação.

Por fim, temos a aba do relato/histórico, onde descreve um resumo do fato, em seguida a aba anexos podendo o policial ou atendente anexar os documentos, fotografias, vídeos e áudios, apresentados pelo comunicante do boletim de ocorrência, sendo campos abertos.

Com isto, o governo federal buscou além de uniformizar, obter dados estatísticos criminais qualitativos, já que o sistema apresenta os campos mínimos parametrizados, além de auxiliar o policial no preenchimento dos campos, com a disponibilização de dados de outros sistemas integrados. Portanto, em tese o governo

federal terá a sua disposição dados estatísticos qualificados visando auxiliar na aplicação dos recursos nas políticas públicas de segurança pública.

Hoje o sistema está em uso em vários estados, sendo eles: Amazonas, Tocantins, Bahia, Acre, Alagoas, Amapá, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Roraima, além de possuir a plataforma da delegacia virtual para o registro do boletim de ocorrência.

O presente estudo fará uma breve analise quanto a implantação do SINESP PPe em Roraima, suas dificuldades e desafios, até chegar à criação do sistema de estatísticas de segurança pública pelo governo estadual e os dados disponibilizados para o presente trabalho.

Implantação do Sistema de Informação de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas de Procedimento Policial eletrônico – SINESP PPe em Roraima

A Polícia Civil do Estado de Roraima, até o ano de 2014, não possuía sistema informatizado de registro de boletim de ocorrência e nem dos demais procedimentos policiais definidos por leis federais, quais sejam: Auto de Prisão em Flagrante - APF, Inquérito Policial - IP, Termo Circunstanciado de Ocorrência –TCO, Boletim de Ocorrência Circunstanciado - BOC e Auto de Apreensão em Flagrante por Ato Infracional - AAFAI, estes dois últimos procedimentos os utilizados no caso de infrator menor de 18 anos.

Muitas dificuldades existiam à época, onde as estruturas policiais eram precárias, existia a ausência de estabilidade no fornecimento de energia elétrica, internet precária, e mesmo com todas as dificuldades, Roraima foi escolhida como Estado Piloto para a implantação do sistema que estava nascendo, juntamente com o

sistema, o Ministério da Justiça disponibilizou verbas para construção de delegacias e compras de computadores entre outras melhorias.

À época foram analisados todos os aspectos necessários, como também a quantidade de delegacias na capital e no interior, tais como o tempo de deslocamento e a facilidade de atendimento *in loco*, já que uma das dificuldades mapeadas na época foi a dificuldade de capacitação para utilização correta do sistema, pois quanto a ausência de computadores, já no início da implantação em novembro/2014 o governo federal forneceu mais de 300 (trezentos computadores) e disponibilizou link de internet utilizado pelo SERPRO no estado, visando a implantação e utilização do sistema.

O estado foi escolhido ante a participação efetiva dos policiais civis de Roraima delegados Jimmy Santana de Carvalho Segundo e Wesley Costa de Oliveira e o escrivão Fernando Luiz Eiji de Lucena Imagawa, no grupo de trabalho de polícia civil criado em 2013, pelo Ministério da Justiça, que resultou na escrita e na uniformização das peças, e na criação do documento de visão de criação do sistema, onde o delegado Jimmy Santana de Carvalho Segundo, era um dos membros da região norte, um dos responsáveis pela escrita do documento denominado "manual do formulário de registro de ocorrência – PC campos/conteúdos mínimos

Ante o trabalho desenvolvido pelo Delegado Geral à época, Delegado Luciano Silvestre, onde o delegado Jimmy Santana de Carvalho Segundo, foi um dos membros do grupo de trabalho da região norte, primeiro delegado de Roraima a participar do grupo de trabalho da polícia civil, responsável por escrever os requisitos mínimos do sistema SINESP PPe, e após a escrita, a Polícia Civil do estado, enviou pesquisadora e delegada Simone Arruda do Carmo, como colaboradora, para participar das reuniões de construção do documento, visando esclarecer aos desenvolvedores o que era necessário no sistema.

Com as reuniões e a criação dos fluxos de procedimentos, coordenados pela presidente do GTPCMJ, Simone Arruda do Carmo, foi possível a construção da primeira versão do sistema em tempo recorde, o que possibilitou vários testes, para que assim fosse possível deslocamento da equipe de implantação até o estado de Roraima.

Em 19 de dezembro do ano de 2014, foi realizado o primeiro registro do boletim de ocorrência no sistema SINESP PPE, isso se deu no 1º Distrito Policial, da capital Boa vista/RR, onde também foi realizada a primeira capacitação dos polícias do referido distrito policial. Algumas dificuldades foram aparecendo ao longo da capacitação e do uso da ferramenta, e em abril de 2015, ocorreu um grande treinamento de capacitação, com a participação de polícias de outras unidades, em seguida o sistema foi implantado nas unidades.

Ocorre que no ano de 2015, com a mudança do governo Estadual, assumindo a Governadora Suely Campus, que não cumpriu as obrigações assumidas com o convênio, desta forma perdendo o estado o status de Estado Piloto, em que pese o sistema estar disponível, era utilizado apenas pelos policiais que tinham interesse, os demais continuavam registrando os boletins de maneira manual, e para a realização das estatísticas, cada delegacia dispunha de um a três servidores para que de posse destes boletins manuais e impressos, colocassem os dados em planilhas de estatísticas, e caso não fosse a delegacia responsável pela apuração, o boletim era enviado para outro distrito por meio de malotes.

No ano de 2016, mesmo o estado de Roraima não sendo mais o estado piloto na implantação do SINESP PPE, o Delegado Geral Delegado Uziel de Castro Junior, há época publicou no Diário Oficial nº 2759 do dia 12/05/2016, a Portaria nº 135/16, tornando obrigatório e disciplinando o registro exclusivo de Ocorrências Policiais por meio do Sistema de Procedimentos Policiais

Eletrônicos - SINESP/PPE, no âmbito do Estado de Roraima, mas mesmo assim ainda não logrou êxito na implantação do sistema em todas as delegacias do estado (RORAIMA, 2016).

Em 2019, o então empossado governador de Roraima, Antônio Oliverio Garcia de Almeida, trouxe novas perspectivas para o gerenciamento do estado, uma delas foi tornar obrigatório que todas as delegacias utilizassem o sistema informatizado de registro de boletim de ocorrência, através do Decreto 27.543–E de 10 de setembro de 2019, publicado no diário oficial 3558, p 2, onde instituiu o sistema estadual de estatística de segurança pública e da outra providencias.

Com o decreto o Conselho Superior de Polícia Civil, deliberou e aprovou a RESOLUÇÃO Nº 001/2022/CONSUPOL em 05 de janeiro de 2022, onde regulamenta a produção de procedimentos de Polícia Judiciária, obrigatoriamente, no Sistema SINESP PPe, no âmbito da Polícia Civil do Estado de Roraima, isto na gestão do delegado geral de polícia civil Herbert Amorim Cardoso, desde então, todas as delegacias sendo elas da capital e no interior, utilizam o sistema para registro do boletim de ocorrência e os demais procedimentos de polícia judiciaria.

Com a utilização do sistema informatizado e os dados captados nos campos parametrizados, além de auxiliar nas investigações policiais, ainda é possível a extração de informações de dados estatísticos de maneira sistematizada, assim escreveu CARMO (2016, p, 26), *in verbis:*

> A utilização do sistema deverá cumprir os objetivos definidos pelo art. 2º da Lei do SINESP, de captar corretamente as informações sobre crimes, de maneira sistematizada, podendo ser integrada com outros sistemas, e outros Estados, e disponibilizadas para estudos, e criação de políticas públicas, com

> indicadores criminais, além e claro de ser possível o controle do fluxo completo de sistema de justiça criminal brasileiro, por meio eletrônico.

Portanto, considerando a data da obrigatoriedade de utilização do sistema, foi que o presente trabalho realizou o recorte de dados de três anos, o que não significa que os dados apresentados já demonstrem uma veracidade de 100%, uma vez que mesmo em ambientes informatizados é possível se deparar com a utilização incorreta do sistema pelos profissionais, além da possibilidade da subnotificação de crimes.

O SINESP PPe, busca facilitar a comunicação entre as delegacias, e permitir que as informações criminais disponibilizadas sejam compartilhadas com todos os demais entes federados, mudança de paradigmas das policiais civis, que antes da utilização de sistema informatizados possuíam verdadeiras "caixas pretas" de dados criminais.

Após o histórico evolutivo da captação dos dados estáticos criminais pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça e da Polícia civil do estado de Roraima, a partir de dados extraídos do SINESP PPe, iniciou-se a análise e mapeamento das informações disponibilizadas pelo núcleo de estatística da polícia civil, dos anos de 2019, 2020 e 2021, quantos aos crimes de homicídio, tráfico de drogas, furto e roubo, nos bairros de Boa Vista/RR.

MAPEAMENTO DOS CRIMES NOS BAIRROS EM BOA VISTA

Localização geográfica de Boa Vista

No que tange a questão de violência ser mundial, a presente pesquisa propõe sua delimitação na cidade de Boa Vista, capital do

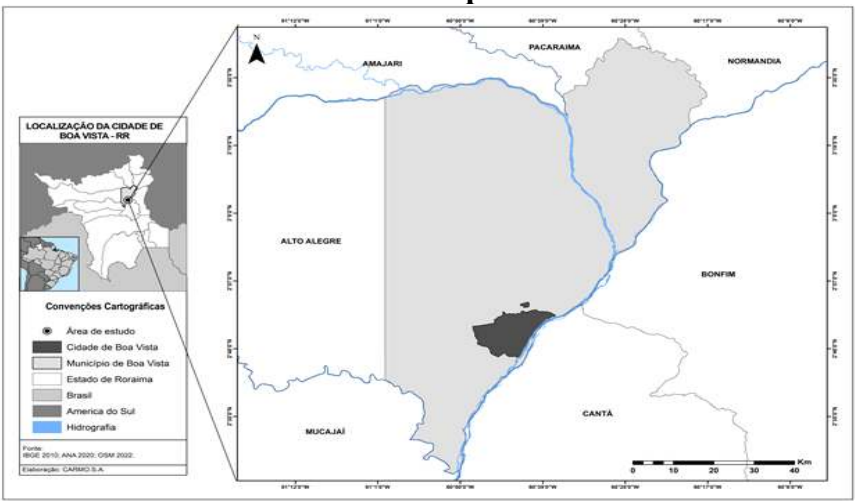
Estado de Roraima, que segundos dados do IBGE, possui área territorial de 5.687,037 km², situa-se no Hemisfério Norte cujas Coordenadas geográficas são: Latitude 2° 49’ 11’’N e Longitude 60° 40’ 24 O. População estimada do município de Boa Vista, segundo IBGE, é de 399.200 mil habitantes (2019), 419.652 mil habitantes (2020) e 436.591 mil habitantes (2021), sendo a cidade com maior população do estado de Roraima o qual possui uma população estima de 652.713 mil habitantes (2021). Boa Vista/RR, é dividida em cinco zonas, sendo elas:

> Zona central, composta pelo bairro centro, Zona Leste com os bairros: São Pedro, Canarinho, Cinco de Outubro, Caçari e Paraviana; Zona Norte: Nossa Senhora Aparecida, são Francisco, 31 de março, Bairro dos Estados, e Aeroporto, Said Salomão e Pedra Pintada. Zona Sul: São Vicente, Calungá, 13 de Setembro, Marechal Rondon e Distrito Industrial Gov. Aquino Mota Duarte, Zona Oeste: Mecejana, Liberdade, Pricumã, Jardim Floresta, Buritis, Cinturão Verde, Centenário, São Bento, Raiar do sol, Bela Vista, Nova Cidade, Dr. Airton Rocha, Operário, Prof. Aracelis Souto Maior, Jóquei Clube, Asa Branca, Caímbe Tancredo neves, Cambará, Olímpico, Dr. Silvio Botelho, Pintolândia, Nova Canaã, Senador Hélio Campos, Santa Luzia, Alvorada, Dr. Silvio Leite, Jardim Primavera, Santa Tereza, Psicultura, Caranã, Cauamé, Monte das Oliveiras, Jardim Caranã, União, Cidade Satélite, Murilo Teixeira, Laura Moreira, conjunto Cidadão. Além da extensa Zona Rural.

Os bairros acima são os que constam na planilha fornecidas pelo setor de estatística da Polícia Civil do estado de Roraima, mesmo existindo algumas invasões ainda não denominadas como bairros. Antes de apresentar o mapeamento da criminalidade, é

necessário apresentar o mapa da localização do Município de Boa Vista, no estado com seus limites e confrontações com os demais municípios.

Mapa 1 – Localização Política Administrativa do Município de Boa Vista/RR



Fonte: Elaboração própria.

Mapa temático Coroplético

Pelo histórico o estado de Roraima ainda não desenvolveu o suficiente para que a instituição Polícia civil por meio de seu Núcleo de Estatística forneça dados com alta taxa de realidade.

Já que o sistema de coleta de dados criminais tornou obrigatório conforme Decreto governamental somente no ano de 2019, estando ainda os servidores em fase de capacitações, apesar do

Ministério da Justiça ter disponibilizado a ferramenta para o estado no final de 2014.

Outra dificuldade existente é a da falta de profissionais capacitados para que com os dados, mesmo que com deficiência possa ser inserido em uma base cartográfica, técnica que em outros estados já está consolidada, mesmo com as ferramentas cada dia mais modernas para a análise de geoprocessamento dos dados.

Neste ponto voltamos ao tema do presente estudo, mapear a criminalidade nos bairros de Boa Vista, para a realização do trabalho optou-se pela representação espacial com o mapa coroplético, em que pese conforme expõe Rosette (2005).

Para a representação de dados criminais em mapas temáticos: tipo nominal – qualitativos de valor único, o que possui valor único para a identificação das áreas, tipo ordinal – quantitativa não-valorada, graduada de cores por quebras naturais.

Demonstra intervalos na incidência de um fenômeno qualquer, visualizando através do agrupamento por classes e tipo intervalados e razões – quantitativas e valoradas, representação por desvio padrão por série histórica, na cartografia para análise espacial de dados de criminalidade é a mais empregada, já que é possível observar tendências e grau de incidência.

Neste ponto, para utilizar o mapa temático coroplético, utilizou-se a técnica apresentada por Carvalho (2018) definindo o número de classes ou categorias a serem adotadas, de maneira a não provocar a perda de detalhes na análise, em que pese se o leitor não tiver cuidado, pode se confundir a carta de cores, um ponto negativo para a utilização da metodologia.

Assim, de posse dos dados estatísticos, realizou a tratativa dos dados das planilhas, uniformizando as formas de escrita dos nomes dos bairros, sendo escolhido os dados de cores para indicar

os três anos analisados, ou seja, no que se refere a cor, trata-se dos anos de 2019, 2020 e 2021.

E para expressar o quantitativo de registros de boletins de ocorrência identificados em cada bairro utilizou-se o critério do tamanho da bolha, elaborando assim um gráfico de pizza em cada bairro com incidência de registro de boletim de ocorrência.

Considerando o registro de boletim de ocorrência dos crimes analisados, realizou gradação diferente para cada representação temática nos mapas, já que o quantitativo de registro dos crimes possui quantitativos diferentes.

Cabe esclarecer que no presente trabalho não foi possível a utilização de mapas de mancha criminal, ante ao fato de abordarmos três anos diferentes e quantitativos diferentes, o que pode ser empregado em caso de estudo de dados criminais de um único ano.

Inicia-se a análise da representação gráfica nos mapas com divisão dos bairros da capital de Roraima, com os dados classificados e divididos, com uma das representações gráficas utilizada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e em artigos com dados de criminais e de saúde. Assim, iniciará a terceira fase do estudo, demonstrando nos mapas o quantitativo nos bairros.

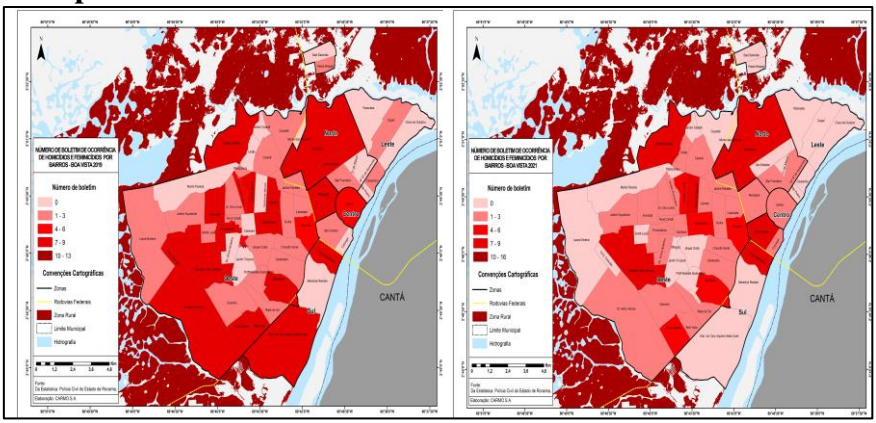
Mapa com os dados de crime de homicídio nos bairros de Boa Vista

Nos anos de 2019, 2020 e 2021, a polícia civil registrou a seguinte quantidade de crimes de homicídios, respectivamente, 178, 171 e 203, ao observarmos a disposição dos dados no mapa com os bairros, constata-se que a zona rural, apresenta maior quantidade de registro, sendo o primeiro lugar, como local de crime de homicídio, estando na segunda posição e quase empatados, os bairros 13 de

Setembro e Cidade Satélite, tendo o último alcançado o topo no ano de 2019.

Ao analisar os dados, com as matérias publicadas nos jornais locais, observamos que na zona rural, ocorre os "achados de cadáver", ou seja, o crime de homicídio pode ter ocorrido em outro local e a zona rural foi utilizada como "descarte" dos corpos, seja na tentativa de dificultar o trabalho policial, sejam praticados dentro da Cidade, ou mesmo nos interiores onde existem áreas de garimpos ilegais, e os corpos são "descartados" na zona rural da capital.

Mapa 2 – Dados de homicídios nos bairros de Boa Vista/RR



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Núcleo de Estatística da Polícia Civil.

Realizando a análise acima, observa-se que no bairro Cidade Satélite, segundo a imprensa e informações de policiais existe grande concentração dos membros da OrCrim Primeiro Comando da Capital, e quanto aos dados do bairro 13 de Setembro, é onde estão concentrados os abrigos coordenados pela Operação Acolhida, para migrantes venezuelanos, que segundo os jornais e alguns policiais existe a atuação de OrCrim Venezuelana.

O bairro 13 de Setembro é um bairro centralizado da capital, e existem informações de que membros de organizações criminosas venezuelanas, buscando o domínio do território, coordena os crimes de homicídios, na disputa de controle de venda de drogas, praticando homicídios com características de mexicanização, ou seja, o emprego do esquartejamento e o descarte dentro de sacos de lixo, *modus operandi* característico para demonstração de poder, característica não empregada em Boa Vista até então.

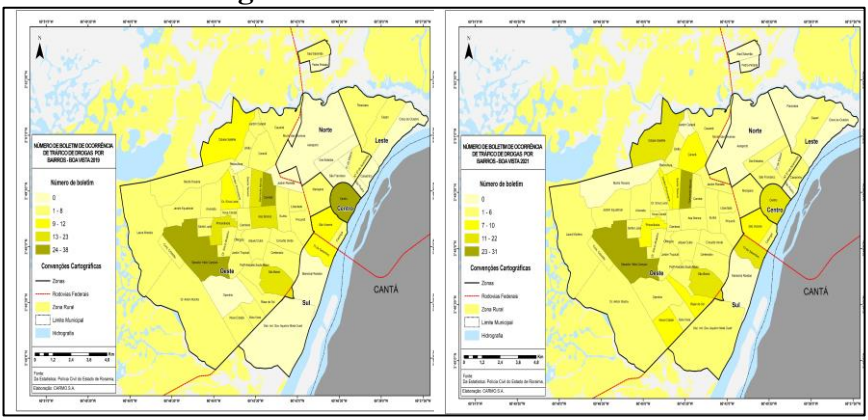
Mapa com os dados de crime de tráfico de drogas nos bairros de Boa Vista

Quanto ao registro de boletins de ocorrências no recorte da pesquisa, tivemos a seguinte quantidade de registros 330, 370 e 301, durante os anos, numericamente são números pequenos, já que tanto se fala de guerra entre membros de facção pelo controle do tráfico de drogas nos bairros da capital.

Neste ponto, observa-se que os dados quanto ao combate ao tráfico de drogas, deve ser analisado na perspectiva do trabalho efetivo das polícias civis, militares, federal e rodoviária federal, já que neste tipo penal, a população tende a não fazerem denúncias por medo dos traficantes.

Analisando o mapa 3, disposto na página seguinte, verifica-se que os bairros que mais possuem registros são os bairros Senador Hélio Campos, Tancredo Neves, Centro e Cidade Satélite, onde a atuação policial no combate ao tráfico de drogas demonstra ser diário.

Mapa 3 – Dados de tráfico de drogas nos bairros de Boa Vista/RR



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Núcleo de Estatística da Polícia Civil.

Mapas dos crimes de furto e roubo nos bairros de Boa Vista

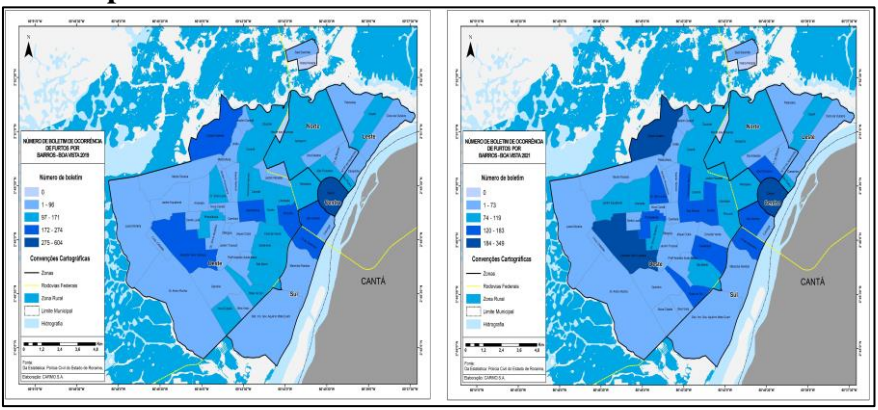
Os crimes de furto e roubo, são crimes contra o patrimônio, sendo eles facilmente praticados algumas vezes pela falta de atenção das vítimas, os registros de boletins de ocorrências nos anos da pesquisa foram: crime de furto 5.937, 4.802 e 5.030, crime de roubo 3.236, 2.593 e 3.186, respectivamente 2019,2020 e 2021.

Com os dados observa-se que no ano de 2020, tivemos uma queda considerável dos registros, neste ponto um dos motivos pode ter sido a pandemia e a necessidade de quarentena, o que diminuiu o fluxo de pessoas nos grandes e pequenos centros, acrescenta-se que no ano de 2019, foi implantado o sistema de registro de boletim de ocorrências *online* e durante a pandemia a polícia civil disponibilizou o atendimento para registro de boletins, além da plataforma *online* todas as delegacias receberam e ativaram linhas telefônicas para os registros de maneira que o comunicante não

precisasse ir até a delegacia, o que não significa que não tenha ocorrido a sub notificação.

Mesmo com a diminuição dos registros de ocorrência observa-se que os bairros com maiores índices de registros de boletins como sendo o local de crime, foram Senador Hélio Campos, Centro, Raiar do Sol, Asa Branca, Caranã, Cidade Satélite e 13 de setembro, seguindo pelos demais bairros.

Mapa 4 – Dados de furtos nos bairros de Boa Vista/RR



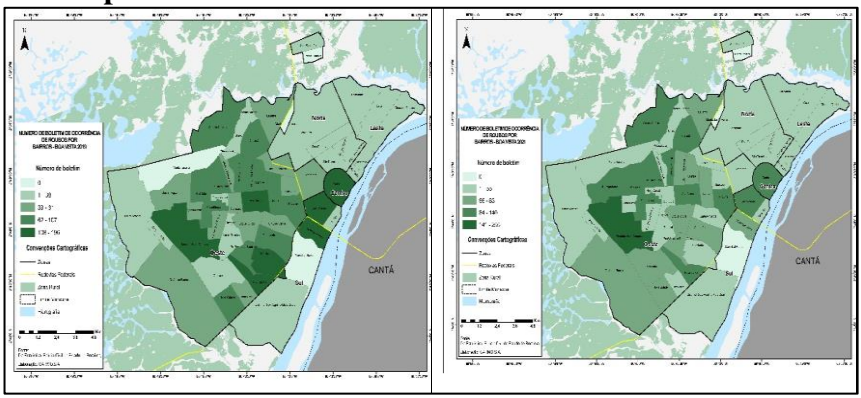
Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Núcleo de Estatística da Polícia Civil.

Um aspecto interessante nos dois mapas é que os crimes contra o patrimônio praticado sem violência quanto ao com violência demonstrou que no ano de 2020 ocorreu diminuição, no entanto no ano seguinte aumentaram, mas não ultrapassaram a marca do ano de 2019.

Quanto ao porquê do crime, e seu aumento ou diminuição, não será estudado no presente artigo, visto que busca mostrar como o dado é capitado, e como pode ser expresso nos mapas, o que não impedirá que outro pesquisador realize este estudo. No crime de

roubo temos a supressa de não aparecer nenhum registro nos três anos no bairro Marechal Rondon, neste ponto cabe esclarecer que o bairro é quase em sua integralidade área militar, mas podemos observar que existem registros de furtos, mesmo que ínfimo, comparado aos demais bairros.

Mapa 5 – Dados de roubo nos bairros de Boa Vista/RR



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Núcleo de Estatística da Polícia Civil.

CONCLUSÃO

Apesar dos avanços apresentados quanto a padronização e sistematização do registro de boletim de ocorrência pelo Ministério da Justiça em nível nacional, inclusive com a criação de sistema disponibilizado para polícia civil do estado de Roraima desde o ano de 2014, ao analisar as planilhas de estatística dos crimes de homicídio, tráfico furto e roubo dos anos de 2019, 2020 e 2021, existe um item denominado bairro não identificado ou inexistente, portanto um dado que não foi apresentado no mapeamento.

Neste ponto, observa-se que o SINESP PPe, possui ferramenta do *Google Maps*, ou seja, durante o registro de boletim de ocorrência é possível o usuário georreferenciar o local do fato ou o endereço das partes cadastradas, portanto a inconsistência deste dado demonstra que a ferramenta não foi utilizada corretamente, sendo este ponto negativo quanto a forma que o sistema está sendo utilizado.

Assim, o presente trabalho será apresentado para os gestores da polícia civil como sugestão a capacitação dos servidores, já que quando do cadastro do local do fato, existir uma das ferramentas mais atualizadas no mundo e pelas inconsistências não está sendo utilizada corretamente, melhorando assim a qualidade dos dados captados quanto a localização dos fatos.

Na análise dos dados criminais mapeados, verificou-se que nos bairros com maiores incidências de registro de boletins de ocorrências, são os bairros: Centro, 13 de Setembro, Senador Hélio Campos, sendo que o último mostra possuir alta taxa de registro em todos os crimes mapeados, juntamente com o bairro Cidade Satélite, os quais podem ser considerados bairros periféricos.

Em contrapartida, nos crimes furto e roubo, a maior intensidade de registro está no centro da capital, evento que pode ser analisado como um dos motivos, o fato de estar concentrado a maioria dos comércios, e as pessoas que ali estão buscam registrar as ocorrências, não deixando os fatos criminosos serem abarcados pela subnotificação, já que possuem delegacias próximas e possuem acesso facilitado para o registro *online* da ocorrência.

Assim o presente mapeamento, poderá apoiar as áreas operacionais de gestão pública do estado de Roraima e do Município de Boa Vista, que poderão fazer uso, direcionando na aplicação das políticas públicas, visando a prevenção e de controle da criminalidade, pelas polícias civis, militares e demais órgãos de

segurança pública, buscando minimizar os efeitos da criminalidade nessas áreas com maior incidência.

Este trabalho é parte da pesquisa de mestrado em geografia que está sendo realizada no PPG-GEO/UFRR e não irá exaurir o tema, mas se propõe e auxiliar e fazer com que outros pesquisadores e a sociedade civil faça sua análise, contribuindo assim com a melhoria na coleta de dados pela Polícia Civil e nas políticas públicas utilizadas pelo governo do estado no combate à criminalidade e na busca de mecanismos que previna o crime.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1941. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

BRASIL. **Decreto n. 8.075 de 14 de agosto de 2013**. Brasília: Planalto, 2013. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994**. Brasília: Planalto, 1994. Disponível. <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

BRASIL. **Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

BRASIL. **Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

BRASIL. **Lei n. 12.681, de 04 de julho de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

BRASIL. **Lei n. 13.675 de 11 de junho de 2018**. Brasília: Planalto, 2018. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "Do Estado Patrimonial ao gerencial". *In*: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Editora Cia das Letras, 2001.

CARMO, S. C. **Uniformização do Fluxo de Procedimento de Polícia Judiciária para o Sistema Eletrônico - SINESP-PPe** (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Segurança Pública e Cidadania). Brasília: UnB, 2016.

CARVALHO, P. F. B. "Classificação de dados geográficos e representação cartográfica: discussões metodológicas". **Revista Geografias**, vol. 14, n. 1, 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Boa Vista - Panorama". **IBGE** [2021]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22/01/2023.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MORESI, E. (org.). **Metodologia da Pesquisa**. Brasília: Editora da UnB, 2003.

RORAIMA. **Decreto n. 27.543-E, de 10 de setembro de 2019**. Boa Vista: Governo do Estado, 2019. Disponível em: <www.rr.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

RORAIMA. **Portaria n. 135, de 12 de maio de 2016**. Boa Vista: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <www.rr.gov.br>. Acessado em: 21/01/2023.

RORAIMA. **Resolução CONSUPOL n. 001, de 05 de janeiro de 2022**. Boa Vista: CONSUPOL, 2022.

ROSETTE, A. C.; MENEZES, P. M. L. "Erros Comuns na Cartografia Temática". **Anais do XXI Congresso Brasileiro de Cartografia**. Belo Horizonte: Sociedade Brasileira de Cartografia, 2003.

SILVA, A. B. **Geopolítica na fronteira norte do Brasil**: o papel das forças armadas nas transformações socioespaciais do estado de Roraima (Tese de Doutorado em Geografia). São Paulo: USP, 2007.

CAPÍTULO 9

As Fronteiras Territoriais
das Relações de Poder do Primeiro
Comando na Capital-PCC no Estado de Roraima

AS FRONTEIRAS TERRITORIAIS DAS RELAÇÕES DE PODER DO PRIMEIRO COMANDO NA CAPITAL-PCC NO ESTADO DE RORAIMA

Simone Arruda do Carmo

Altiva Barbosa da Silva

Fernanda Gabriela Silva Cordeiro de Lima

A presente pesquisa parte da análise de dados de investigação criminal, decorrente de apreensões realizada no ano de 2017 de aparelhos celulares dentro da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, os quais continham vasto material sobre a organização criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC), quanto sua atuação dentro do estado de Roraima.

É de conhecimento público, que a organização criminosa primeiro comando da capital-PCC, surgiu dentro dos presídios no estado de São Paulo, expandindo o modelo para os demais sistemas prisionais do Brasil, não ficando Roraima fora deste contexto de domínio criminoso, principalmente a Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, o maior sistema prisional do estado.

Foram necessárias várias investigações e atuações das Polícias Judiciárias estadual e federal, para que o alto escalão da Segurança Pública e do Sistema Prisional admitisse a existência da organização criminosa dentro do sistema prisional do estado de Roraima, sendo a primeira operação realizada pela Polícia Federal "Weak Link", conforme matéria veiculada no Jornal G1 Roraima, no ano de 2014.

Depois da primeira operação os jornais publicaram várias matérias, que além de demonstrar a existência da organização criminosa PCC, depreende que esta iniciou uma guerra para domínio do sistema prisional, entre os anos de 2016 e janeiro de 2017, a qual culminou em massacres dentro da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC), resultando em mais de 33 (trinta e três) mortes, além de ameaças a detentos que não aceitassem se tornar membro.

Neste contexto, ocorre a apreensão policial de aparelhos celulares, que eram utilizados por lideranças dentro da PAMC, onde a Polícia Civil e a equipe da Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUC, descobriram que a organização criminosa, além do domínio dentro das alas da PAMC, também organizou e criou denominação própria do território do Estado e dos bairros da capital, para fins de controle na venda de drogas e outros ilícitos.

A justificativa da pesquisa está fundamentada na necessidade de análise quanto as novas denominações do território do Estado e de bairros da capital, pelos membros da OrCrim PCC, que demonstrou possuir a dominância do poder na venda de drogas e na prática de outros ilícitos, analisando quais os motivos intrínsecos da nova denominação e divisão territorial.

Deste modo, para localizarmos o objeto de estudo, deve-se considerar a localização do estado de Roraima, como sendo o estado da federação mais setentrional, que faz divisa com os países Venezuela e República Federativa da Guiana, possuindo 15 (quinze) municípios, sendo eles Rorainópolis, Caracaraí, Pacaraima, Canta, Mucajaí, Alto Alegre, Amajarí, Bonfim, Iracema, Normandia, Uiramutã, Caroebe, São João da Baliza e São Luiz do Anauá. A capital roraimense totalizava cerca de 58 (cinquenta e oito) bairros com a população estimada de 522,600 pessoas (IBGE, 2017).

Assim, a presente pesquisa tem como questão central o papel dos entes Estatais no combate e controle do crime organizando no

Estado e o entendimento de como a divisão territorial realizada pelos membros do PCC em Roraima pode ter impactado a sociedade e a segurança pública.

O presente trabalho fundamenta-se no método histórico-normativo-dedutivo, com estudos exploratórios, descritivo e explicativo, de levantamento de dados e revisão bibliográfica e documental. Está subdividido em três seções principais: I) Revisão de leituras, que embasam esta proposta de estudo; II) Transformações socioespaciais em Roraima; III) Territorialização da OrCrim.

REVISÃO DE LEITURAS QUE EMBASAM A PESQUISA

A pesquisa analisa as ações de espacialização criada pela organização criminosa Primeiro Comando da Capital no estado de Roraima e em sua capital, na qual atribuiu nomenclaturas próprias para a divisão políticas administrativa existente, como forma de controle das regiões que possuía o domínio da venda de drogas no ano de 2017. Assim, ganha grande significado a análise dos conceitos de fronteira, espaço, território e relações de poder.

Para conceituar fronteira destaca-se o apresentado por Couto (2000), que entende a fronteira como um espaço complexo, que não se restringe ao limite estabelecido pelo Estado-nação, é palco de conflitos e tensões e por isso lugar de preocupação da segurança nacional e soberania.

De acordo com Raffestin (2015, p. 22),

> [...] o espaço está em posição que antecede ao território, porque este é gerado a partir do espaço, constituindo o resultado de uma ação conduzida por

> um ator que realiza um programa em qualquer nível asseverando que para construir um território existe a necessidade de projetar no espaço um trabalho ou energias e adaptações de acordo com a necessidade de uma comunidade ou grupo socia".

Complementando o conceito apresentado acima, Souza (2015, p. 78-79), afirma que o primeiro requisito para definir território é o poder, e nesse sentido, a dimensão política e cultural, conforme segue:

> O território [...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz ou um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. [...], mas quem domina ou influência e como domina ou influência esse espaço?

Neste sentido, Souza (2015) apresenta uma crítica ao firmar que território por excelência para o senso comum, mas também para juristas, militares e cientistas políticos, terminou por muito tempo como aquele sobre o qual o aparelho estatal exerce sua soberania. E continua afirmando que as "relações de poder são espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial" (SOUZA, 2015, p.61).

Levando em consideração a "organização" a passagem dos espaços, Santos (1979) caracteriza o espaço sendo como organizado socialmente, correspondendo às transformações sociais regida pelos homens.

> O espaço reproduz a totalidade através das transformações determinadas pela sociedade, modos de produção, distribuição da população, entre outras necessidades, desempenham funções evolutivas na formação econômica e social, influência na sua construção e também é influenciado nas demais estruturas de modo que torna um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos (SANTOS, 1979, p.10).

Apresentando a fundamentação teórica e conceitual falta a análise do conceito de soberania, que no presente caso, foi deixado por último ante a necessidade de análise dos demais conceitos, assim realiza-se a análise do que é soberania, conceito voltado para o monopólio legítimo do uso da força física, e a capacidade exclusiva de criar normas, moedas, impostos, estruturar e delimitar o território, são elementos constitutivos da soberania do estado, correspondendo ao território cujo controle efetivo é exercido pelo governo central, conforme Couto (2000).

Com a análise conceitual apresentada, é possível verificar o grau de organização do Primeiro Comando da Capital, ao definir denominações e regionalizar a atuação criminosa de seus membros, de maneira a evitar que um membro desenvolva atividade na região atribuída ao outro, ou seja, a OrCrim com poderes similares aos poderes dos entes públicos, não podendo ser assim entendida ante a sua natureza ser voltada para a obtenção do lucro via atividade ilícita.

Após a análise conceitual e da fundamentação teórica quanto a terminologia empregada pelo estudo territorial da geografia, faz-se necessário a análise dos requisitos para que seja possível caracterizar que um grupo criminoso possa ser enquadrado como organização criminosa, neste caso, somente com o texto da Lei nº 12.850/2013, que foi possível criminalizar bem como conceituar.

Assim, o artigo 1º § 1º apresenta os seguintes requisitos que analisados em conjuntos é possível definir se o grupo criminoso é uma organização criminosa ou mera Associação criminosa.

Segundo a lei considera-se organização criminosa a (1) associação de 4 (quatro) ou mais pessoas, (2) estruturalmente ordenada e (3) caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com (4) objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, (5) mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de (6) caráter transnacional.

Neste sentido, ao analisar a estrutura e organização do grupo que se denomina ou que integra o Primeiro Comando da Capital, eles estão subordinados a uma estrutura hierárquica, o grupo possui membros em todos os Estados brasileiros e em presídios de países localizados na América do Sul, dentre os crimes praticados pelos membros, o principal é o controle territorial da venda de drogas, onde a pena é superior a quatro anos, e conforme denota-se possui caráter transnacional, já que iniciou nos presídios do estado de São Paulo e está presente nos presídios do estado de Roraima e de outros países.

TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS EM RORAIMA A PARTIR DA CRIMINALIDADE

Roraima, como destacado por Silva (2007), encontra-se em uma posição estratégica tendo em seus limites as fronteiras com Venezuela e Guiana, além do estado do Amazonas. Desse modo, Silva descreve a infraestrutura que interliga o estado e o processo de ocupação deste:

> [...] três importantes rodovias federais cortam o território roraimense: a BR-174, que liga o Estado à Venezuela, ao Norte, e ao Estado do Amazonas, ao Sul; a BR-210 (Perimetral Norte); e a BR-401, que liga Boa Vista à Lethem, na fronteira com a Guiana, ao Leste. Acrescenta-se ainda cerca de 1.380 quilômetros de estradas federais, além das dezenas de estradas estaduais e vicinais resultante dos projetos de assentamento agrícola. (SILVA, 2007, p. 38)

O estado ainda possui algumas particularidades. Como por exemplo, a prática informal de comércio chamado de "comércio formiga" entre as fronteiras Pacaraima/Santa Elena e Bonfim/Lethem, que tal infraestrutura logística permite.

Além disso, o estado tem sua economia dependente do funcionalismo público, apresentando assim desigualdades sociais, que se demonstram pela dependência do "assistencialismo público":

> Políticos locais, até recentemente, ofereciam de empregos públicos – sem concursos – a mantimentos, roupas, mosquiteiros, brinquedos etc.
>
> Há relatos de que políticos chegavam a oferecer bronzeador, roupas de banho, dentre outros itens, para que a população local pudesse desfrutar das excelentes áreas de lazer existentes na área central de Boa Vista.
>
> Mesmo em relação às comunidades indígenas, que têm atendimento diferenciado no Estado, a rede de clientelismo se mantém [...] (SILVA, 2007, p. 45)

Por conseguinte, a atuação das forças armadas se insere na atuação de defesa das fronteiras, como também através de estratégias

de prestação de serviços sociais e atuação em conjunto com outras forças e outras instituições (SILVA, 2007). A atuação na fronteira amazônica ocorre, dentre outros motivos, para combater os crimes transfronteiriços:

> As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020, p. 14)

A partir disso, as características de Roraima, uma região de tríplice fronteira na região amazônica, que possui uma grande faixa de fronteira de difícil monitoramento, com comunidades que não possuem todas suas necessidades assistidas, apresenta assim características que podem favorecer a implantação de Organizações criminosas

E atrativa para a ocorrência de ilícitos transnacionais, como tráfico de drogas, tráfico de pessoas, contrabando de combustíveis (advindo da Venezuela), garimpo ilegal de ouro e pedras preciosas e contrabando de armas de fogo (SILVA, 2007; CARMO; MAGALHÃES, 2022).

Hajjar (2022) analisa que o Brasil em si é um país que possui uma localização favorável para esses ilícitos, uma vez que está em uma região com maior produção de cocaína do mundo e faz fronteiras com 10 dos 12 países na América do Sul, o que pode facilitar nas dinâmicas de escoamento e obtenção de ilícitos. Além

disso, conta com uma infraestrutura rodoviária favorável para o transporte e a região amazônica ainda conta com diversas rotas fluviais.

O inquérito nos ajuda compreender então que Roraima está dentro de uma dinâmica territorial local, como exposto nos tópicos anteriores, mas também recebe influências e está imersa em dinâmicas que envolvem outras localidades, como na recepção de drogas de outros países como Colômbia e Venezuela.

A gestão hierárquica superior da OrCrim PCC estadual corresponde a unidade do Paraná, na qual os membros locais devem o repasse financeiro dos lucros obtidos ao setor de outro Estado identificado o setor financeiro no estado do Paraná e no país Paraguai (CARMO; MAGALHÃES, 2022)

Esta lógica de atuação corresponde a mesma lógica de especialização produtiva, a qual Milton Santos descreve e afirma ter se intensificado com as novas tecnologias modernas:

> Com a difusão dos transportes e das comunicações cria-se a possibilidade da especialização produtiva. Regiões se especializam, não mais precisando produzir tudo para sua subsistência, pois, com os meios rápidos e eficientes de transporte, podem buscar em qualquer outro ponto do país e mesmo do Planeta, aquilo de que necessitam (SANTOS, 1988, p. 18)

Hajjar (2022) ressalta que a partir do aumento de políticas de repressão as quadrilhas na América Latina, houve um processo de pulverização, gerando assim uma descentralização dos processos produtivos, cadeias de comando e comercialização.

Dessa forma, houve um enraizamento e expansão dessas organizações em diversos países, assim as territorialidades também correspondem a um papel na cadeia produtiva.

Esta lógica de espacialização produtiva, seguindo uma lógica capitalista, em que Roraima adquire o papel de mercado e trânsito é reforçada com as informações obtidas da "Operação Presente de Grego", em que:

> [...] Operação Presente de Grego" onde foi identificado que criminosos em outros estados coordenavam as ações em Roraima e as chamadas "lideranças nacionais" do grupo estariam insatisfeitas com o "baixo rendimento" das ações criminosas no estado e acreditavam que a interferência "federal" na região prejudicava o desenvolvimento de suas atividades ilícitas e os suspeitos e alvos da operação em Roraima eram incentivados a matar pessoas e vender drogas para comprar armas, atividades "clássicas" desenvolvidas pelas OrCrims (CARMO; MAGALHÃES, 2022, p. 91).

Desta forma, depreende-se a hierarquia gerencial das organizações, além do papel na cadeia produtiva, em que coube a Roraima a papel de comercialização da droga, ou seja, a Roraima não cabe o processo de produção, mas o de comercialização, também o papel de consumidor no mercado de armas.

Cabe destacar ainda, a crescente do garimpo ilegal em Roraima, que atrai populações vulnerabilizadas com a visão de enriquecimento. Desse modo, as OrCrims adentram às atividades relacionadas ao garimpo, adquirindo assim, mais uma fonte de renda, além de um novo espaço de captação de associados (BRASIL, 2021; COSTA, 2021).

ESPACIALIZAÇÃO REALIZADA PELA ORCRIM PCC DENTRO DO ESTADO DE RORAIMA

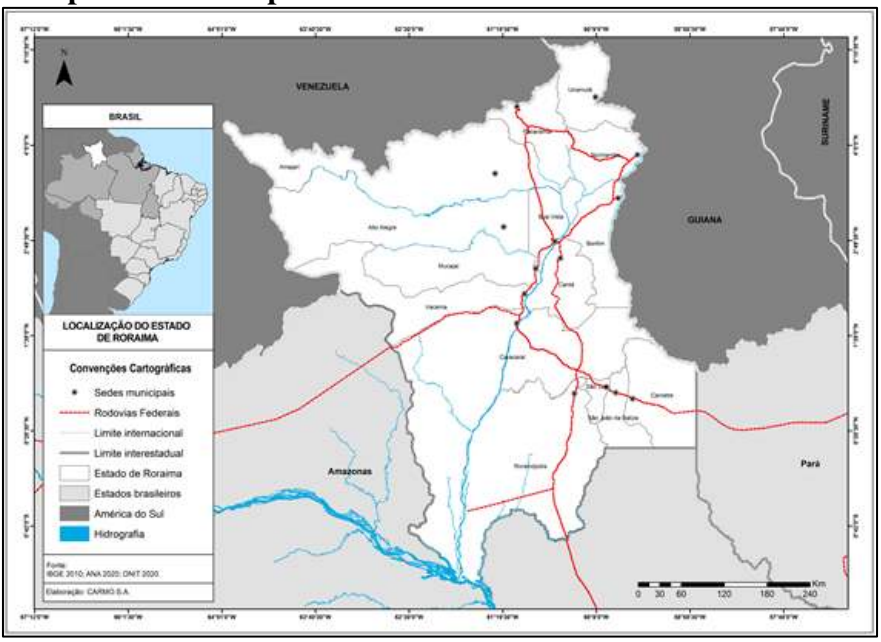
Roraima é um dos estados mais novos do país, foi criado pela Constituição Federal de 1988, conforme consta no Artigo 14 Dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, quando o Território de Roraima passou a ser Estado de Roraima (BRASIL, 1988).

O estado é composto por 15 municípios, a saber: Rorainópolis, Caracaraí, Pacaraima, Canta, Mucajaí, Alto Alegre, Amajarí, Bonfim, Iracema, Normandia, Uiramutã, Caroebe, São João da Baliza e São Luiz do Anauá; e, faz fronteira com os países da Venezuela e a Guiana Inglesa e no Brasil, com o estado do Amazonas e Pará.

A capital do Estado é Boa Vista, onde reside a maioria da população do Estado, existindo aproximadamente 56 bairros, sendo eles:

> Caçari, Paraviana, Bairro dos Estados, Aeroporto, São Francisco, 31 de março, Aparecida, Canarinho, Centro, São Vicente, Calungá, São Pedro, 13 de setembro, Mecejana, Pricumã, Cinturão Verde, Centenário, Jóquei Clube, Asa Branca, Buritis, Caimbé, Tancredo Neves, Liberdade, Said Salomão, Pedra Pintada, Cidade Satélite, Santa Tereza, Caranã, Cauamé, Jardim Caranã, União, Primavera e Jardim Primavera, Conjunto Cidadão, Senador Hélio Campos, Cruviana, Equatorial, Alvorada, Santa Luzia, Silvio Leite, Nova Canaã, Cambará, Silvio Botelho, Tropical e Olímpico, Operário, Araceles, Brigadeiro, Raiar do Sol, Bela Vista, Nova Cidade, Distrito Industrial e Pérola (mapa 1).

Mapa 1 – Divisão política e territorial do Estado de Roraima



Fonte: Elaboração própria.

Esta é a divisão político administrativa, onde o Estado mantém sua soberania territorial, com divisão de poderes, e com a autonomia dos territórios dos Municípios, os quais possuem administração com autonomia e orçamento próprio, sendo o sistema prisional e a segurança pública de responsabilidade do governo do Estado.

Cabe esclarecer que as polícias civis e militares e bombeiros militares são subordinadas a Secretaria de Segurança Pública, enquanto os presídios estão subordinados a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania - SEJUC, existindo no Estado os seguintes "presídios": Cadeia Pública de Boa Vista, Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, Cadeia Pública de São Luiz do Anauá, Casa do

Albergue, Penitenciária Feminina e o presídio de Rorainópolis, inaugurado em 2022.

O PCC iniciou-se dentro do sistema prisional na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, aproveitando-se da estrutura precária e a ausência de controle estatal quanto aos presos, e a ausência de procedimentos técnicos de atendimento aos detentos, bem como a inexistência de aplicabilidade das garantias constantes na lei de execução penal, onde os presos observando o movimento nacional desencadeado pelos presos do estado de São Paulo, iniciaram a organização e um movimento.

Dentro do maior presídio de Roraima a PAMC, as fugas eram constantes, bem como a ausência de alimentos, medicamentos e outros objetos obrigatórios, fez surgir dentro do presídio um bar, onde se vendia de tudo, inclusive produtos ilícitos como drogas e álcool, tudo acontecia com o conhecimento e consentimento dos gestores, não existindo nem a separação de presos condenados com presos provisórios ou temporário.

No cenário citado, inicia-se no ano de 2013 as primeiras provas de que a OrCrim PCC, estava muito bem articulada dentro do sistema prisional, com várias lideranças, que inclusive tinha privilégios dentro do presídio além de celulares em suas celas.

Já no ano de 2014, em razão de buscas realizadas dentro do maior presídio, foram apreendidos diversos aparelhos celulares e anotações dentre elas um caderno com dados que eles denominavam de caderno de batismo, com os nomes dos primeiros líderes e membros da organização criminosa PCC.

Inclusive com numerações ou matrículas decorrentes de sequência nacional, tal apreensão resultou na operação “Weak Link” da Polícia Federal de Roraima contra 96 membros do PCC, em setembro de 2014, confirmando, assim, a presença da facção criminosa no estado, inclusive com Laudo Pericial demonstrando a

estrutura a função e confirmando as ordens para a prática de homicídios e tráfico de drogas.

Com a operação policial, imaginava-se que a OrCrim ficaria enfraquecida, já que após a operação alguns membros foram enviados para presídios federais, no entanto, foi possível observar o crescimento da organização criminosa, inclusive com ações de disputas dentro e fora do presídio, o que resultou no ano de 2016, 2017 e 2018 uma crescente em homicídios dentro e fora do sistema prisional, onde inclusive ocorreu a maior chacina que o estado já teve, com o assassinato de 33 (trinta e três) presos, além das ameaças de morte.

Foi no contexto das ameaças, fugas e assassinatos, que foi possível a apreensão de celulares e anotações no ano de 2017, que resultaram na instauração do inquérito policial nº 004/2017 – DRACO (Autos de Processo: 0817461-76.2018.8.23.0010).

O nde obedecendo a cadeia de custódia, aparelhos celulares foram submetidos a extração de dados, pelo instituto de criminalística, dados que observando as regras técnicas de pesquisa, será analisado o conteúdo permitido no presente artigo.

Antes da conclusão dos laudos, os polícias já iniciaram o trabalho investigativo quanto ao conteúdo constante, onde no ano de 2017, foram executadas inúmeras prisões em flagrantes, por todas as policiais que atuam no estado, ante ao farto material informativo da prática dos crimes de tráfico de drogas, homicídio, além do porte e venda ilegal de armas de fogo.

O material constante nas extrações e laudos periciais realizados nos aparelhos celulares apreendidos demonstraram a existência de uma estrutura criminosa, quase que 100% (cem por cento) maior que a estrutura demonstrada na operação “Weak Link”.

O material encaminhado ao instituto de criminalística da polícia civil, resultou nos laudos de nº 516 e nº 518/2018/SEPAEL/DPI/IC/PC/SESP/RR e nº 18/2019/ SEPAEL/DPI/IC/PC/SESP/RR, que apresentou vastos indícios dos crimes de tráfico de drogas, tráfico de arma, homicídio, roubos além de organização criminosa e lavagem de dinheiro.

O caderno investigatório não resultou em prisões, eis que as provas colhidas auxiliaram na elucidação de investigações já em andamento, além de várias prisões em flagrantes realizadas pelas policiais estaduais.

Um dos conteúdos mais impressionantes, que inicialmente os polícias trataram apenas como informações quanto ao tráfico de drogas, tornou-se o tema do presente estudo, em que os policiais na época elaboram mapas demonstrando o domínio do território pelos membros da OrCrim PCC no estado de Roraima.

Os policiais ao analisarem o material, buscaram como metodologia a ser empregada inicialmente a identificação do usuário do aparelho e sua função dentro da organização criminosa, identificando os crimes que praticou ou determinou que fosse praticado por meio da comunicação com o aparelho celular e anotação apreendida.

Com o cruzamento de informações entre as instituições policiais e a Secretaria de Justiça e Cidadania, foi possível identificar vários membros da OrCrim e os crimes por eles praticados dentro da estrutura criminosa controlada dentro do sistema prisional do estado, inclusive com informações de que os membros estaduais, mantinham contato com os membros dos demais estados da Federação, inclusive com membros em sistema prisional de países fronteiriços.

No presente caso, foram encontradas as difusões do estatuto da OrCrim PCC, as terminologias já difundidas nos presídios do

estado de São Paulo, em algumas informações continham a qualificação completa dos membros da OrCrim e suas funções dentro da estrutura.

Neste sentido, foi localizado um conteúdo que inicialmente trazia uma certa estranheza, eis que as anotações demonstravam tratar-se de venda de drogas, tendo uma lista de mais de 40 (quarenta) endereços, no entanto, apresentava denominação "Reg." (que em outras anotações descobriu-se tratar-se de Regional).

E um número, quanto aos demais dados os policiais já de imediato entenderam o seu conteúdo, apresento um exemplo de como o conteúdo em negrito que foi analisado e o significado identificado pelos policiais, informação meramente ilustrativa:

> LOJA 01 – ARCO IRES (nome da "boca de fumo")
>
> Resp: JOÃO (vulgo do responsável pela "boca de fumo")
>
> Reg: 08 (a área territorial da "boca de fumo")
>
> Rua Soldado Barreto (nome da rua ou ponto de referência)
>
> Bairro: Invasão (bairro)
>
> (ATIVA) (situação do local, se estava em atividade ou não)

Considerando a grande quantidade de informações e tendo nas informações principalmente com a sigla "Reg." e o numeral, o qual se repetia e ia dos números 1 ao 18, itens que aliados a oitiva de presos e envolvidos em crimes, foi possível o entendimento de que o PCC tinha criado uma denominação territorial própria, visando facilitar as ações criminosas e dificultar o trabalho das polícias.

Na época, as policiais realizaram reuniões com equipes da Secretaria de Justiça e Cidadania, setor que primeiro conseguiu elaboração de um mapa com a identificação das regiões/regionais que os membros da organização criminosa PCC diziam ser de seu domínio.

Mesmo com o trabalho de combate as "bocas de fumo", com prisões quase que diariamente, foi possível observar que a organização criminosa ao descobrir que os dados das "lojas" de venda de drogas tinham sido descobertos pela polícia, conseguiram se adaptar com mudanças de localidades do material ilícito, evitando um prejuízo maior.

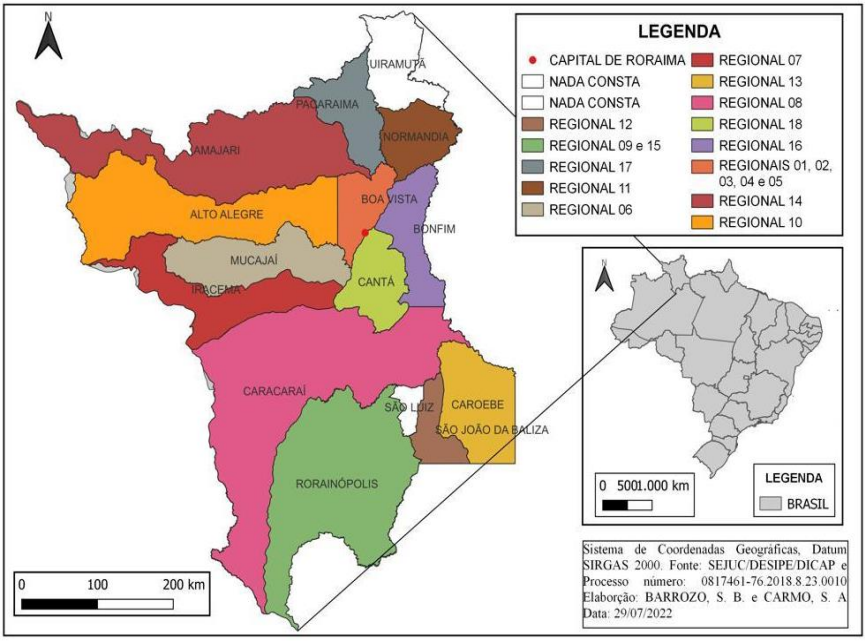
A denominação territorial de Regional pelos membros da organização criminosa, com a difusão das informações entre os órgãos de segurança pública, não perdurou por muito tempo, já que as demais organizações criminosas de posse destas informações buscaram tomar o domínio do tráfico de drogas e do território do PCC, montando assim o seu domínio.

Vale ressaltar que em Roraima já se falava em Comando Vermelho e a Família do Norte, inclusive em 2017, com membros presos dentro do sistema prisional.

Neste período de 2017, não se falava em membros de organizações criminosas venezuelanas, mas já havia dentro do sistema vários migrantes de nacionalidade Venezuela, Guianense e outras nacionalidades, os quais ao entrarem tinham que escolher a qual facção iria pertencer, como forma de manter-se vivo.

Analisando o conteúdo constante na investigação criminal e o trabalho realizado pela SEJUC/DICAP, na época e as análises realizadas pelo trabalho da policial civil nos anos de 2017 e 2018, apresento abaixo o mapa com a definição territorial criada pelos membros da organização criminosa primeiro comando da capital no estado de Roraima.

Mapa 2 – Espacialização definida pela OrCrim PCC em Roraima



Fonte: Elaboração própria. Baseado em: SEJUC/DESIPE/DICAP.

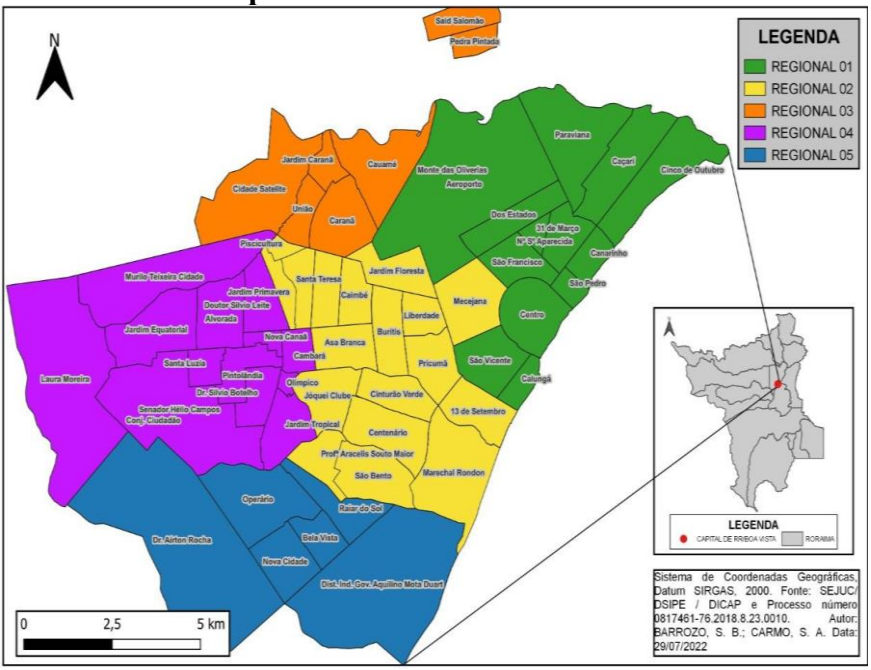
Diante do conteúdo constante no mapa 2 verifica-se que no ano de 2017 e 2018, os dados colhidos pela investigação policial, só não tinha informações de que a OrCrim PCC, mantinha o domínio da venda de drogas nos municípios de Uiramutã e de São João da Baliza, estando presente em todos os demais municípios.

Quanto ao Município de Boa Vista, os membros da OrCrim PCC denominou como sendo a capital dividida em Regionais 01, 02, 03, 04 e 05, enquanto nos demais Municípios tiveram a seguinte ordem: Mucajaí a Regional 06, Iracema a Regional 07, Caracaraí a Regional 08, Rorainópolis as Regionais 09 e 15, Alto alegre a Regional 10, Normandia a Regional 11, São João da Baliza a

Regional 12, Caroebe a Regional 13, Amajarí a Regional 14, Bonfim a Regional 16, Pacaraima a Regional 17, e no Cantá a Regional 18.

Conforme análise foi possível observar que a capital foi subdividida em cinco regionais, vejamos o mapa 3:

Mapa 3 – Espacialização definida pela OrCrim PCC em Boa Vista/RR



Fonte: Elaboração própria. Baseado em: SEJUC/DESIPE/DICAP.

O mapa 3 demonstra que os bairros da capital foram subdivididos em cinco regiões, assim identificados pelos membros da OrCrim PCC, no ano de 2017 e 2018:

> Regional 01 – composto pelos bairros: Caçari, Paraviana, Bairro dos Estados, Aeroporto, São Francisco, 31 de março, Aparecida, Canarinho, Centro, São Vicente, Calungá, São Pedro.
>
> Regional 02 – 13 de setembro, Mecejana, Pricumã, Cinturão Verde, Centenário, Jóquei Clube, Asa Branca, Buritis, Caimbé, Tancredo Neves, Liberdade
>
> Regional 03 – Said Salomão, Pedra Pintada, Cidade Satélite, Santa Tereza, Caranã, Cauamé, Jardim Caranã, União, Primavera e Jardim Primavera
>
> Regional 04 – Conjunto Cidadão, Senador Hélio Campos, Cruviana, Equatorial, Alvorada, Santa Luzia, Silvio Leite, Nova Canaã, Cambará, Silvio Botelho, Tropical e Olímpico
>
> Regional 05 – Operário, Araceles, Brigadeiro, Raiar do Sol, Bela Vista, Nova Cidade e Distrito Industrial, Pérola.

Vale destacar que os mapas dizem respeito a divisão territorial por meio de regiões realizada pela OrCrim com o objetivo de delimitar a área em que cada membro podia realizar o comercio ilegal de drogas, inclusive com a definição dos responsáveis por cada "Lojinha", como ficou denominada pelos criminosos a "boca de fumo", o que naturalizava a fala entre eles, dando um ar de legalidade no comercio ilícito de drogas,, deixando inclusive de utilizarem a denominação pejorativa "boca de fumo", o que demonstra claramente a estrutura além de denominação comercial, possuindo hierarquia dentro de cada regional dominada.

A espacialização criada pelo PCC e descoberta pela polícia e pela sociedade, pode ter sido um dos motivos do aumento dos homicídios em Roraima nos referidos anos, aliado a ausência do governo estadual na busca de soluções para a questão de segurança

pública que o estado passava, aliado ao início da crise migratória dos Venezuelanos que entravam no país sem qualquer controle.

Onde as polícias estaduais não possuíam nem viaturas para exercerem suas funções constitucionais, existindo também a escassez de pessoal. O caos na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo foi tão grande ao ponto de os presos somente irem as audiências se quisessem ou fossem autorizados pelas lideranças OrCrim PCC, bem como pagasse pelo transporte.

A questão da segurança pública e o controle dos criminosos do sistema prisional do estado, de onde eles impunimente determinavam a prática dos crimes aos membros que estavam fora do sistema prisional, resultou na intervenção federal no sistema prisional de Roraima em dezembro/2018.

O presente estudo histórico-analítico, demonstra que os membros da OrCrim PCC no estado de Roraima tinham contato e seguiam as orientações dos membros que estavam em São Paulo, Paraná e em outros estados, criando mecanismos como o da denominação própria das fronteiras territoriais com definição diversa da divisão político administrativa estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o debate acerca da análise do conteúdo extraído dos aparelhos celulares e anotações apreendidos, demonstram que os membros da OrCrim PCC nos anos 2017 e 2018, possuíam uma grande estrutura, para o comércio local de drogas, além de ser organizada e hierarquizada. Pela análise no mapa foi possível constatar que esta possuía pontos (lojinhas) para venda de drogas em todos os bairros da capital e municípios do estado de Roraima.

Em que pese, o Estado possuir sua divisão político-administrativa, com definição de Território, com estados, munícipios, cidades, bairros, ruas e outras denominações, os membros da OrCrim PCC, criaram divisão territorial própria, para o controle da prática ilícita de venda de drogas e outros crimes, no estado de Roraima.

Mesmo o estado possuindo grande poder, teve parte territorial dominado por membros da OrCrim PCC, que além de manter o controle da venda de drogas, ainda ajudava os familiares de seus membros, fazendo o papel estatal.

Deste modo como analisado, a organização criminosa PCC realizou a denominação e a espacialização conforme suas necessidades para o controle da venda de drogas dentro do estado de Roraima, e que mesmo as polícias de posse das informações não conseguiram conter o avanço da organização criminosa PCC e nem diminuir a quantidade de locais de venda de drogas comandado pela referida organização criminosa, ou mesmo por outra organização.

Como percebe-se nos noticiários o fato das polícias atuarem no combate as ações organizadas, as OrCrims não diminuem no estado, e muito menos no Brasil, que conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018-2021 Especial Eleições 2022, no Brasil hoje temos 53 facções criminosas em atividade, que a cada dia conseguem novos membros, devendo assim analisarmos o que os demais órgãos estatais estão fazendo para evitar que as pessoas busquem fazerem parte de organizações criminosas.

Assim, a presente análise, gera a necessidade de debater acerca do crescimento das organizações criminosas, o controle territorial para a prática de ilícitos, bem como as consequências que as ações criminosas causam na população nos territórios por eles dominados, ante a ações de outras organizações criminosas

buscarem por meio da guerrilha tomar o poder, já que a venda de drogas é um mercado promissor em todo o mundo.

Aliado a este fato, constata-se que a ausência de políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento de habilidade profissionalizantes e educacionais para a população, sobre tudo os jovens gera lacunas de demandas sociais, lacunas essas as quais as OrCrims buscam preencher atraindo membros a partir de suas necessidades básicas.

O estudo demonstrou que a política de atuação das polícias deve ser coordenada nos mais diferentes estados da federação, pois, como demonstrou a pesquisa, as OrCrims estão presentes em diversos estados e até mesmo diversos países. Demonstrando a necessidade de integração e coordenação das diferentes organizações de segurança, nacional e internacionalmente.

REFERÊNCIAS

BRASIL, K.; COSTA, E. “Como o PCC se infiltrou nos garimpos em Roraima”. **Amazônia Real** [2021]. Disponível em: <www.amazoniareal.com.br>. Acesso em: 21/01/2023.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.850, de 13 de julho de 2013**. Brasília: Planalto, 2013. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09/01/2023.

CARMO, S. A.; MAGALHÃES, C. A. B. “Tríplice fronteira: aspectos do crime organizado em Roraima”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 12 n. 36, 2022.

COUTO, A. C. O. “Um problema de fronteiras: Amazônia no contexto das redes ilegais do narcotráfico”. **Perspectiva Geográfica**, vol. 6, n. 7, 2000.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. “Anuário Brasileiro de Segurança Pública - Edição Especial Eleições 2022”. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública** [2022]. Disponível em: <www.forumseguranca.org.br>. Acesso em: 22/01/2023.

HAJJAR, J. **O Brasil no contexto do narcotráfico internacional**: e a internacionalização do primeiro comando da capital (PCC). Florianópolis: Editora UFSC, 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. “Boa Vista - Panorama”. **IBGE** [2017]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 19/01/2023.

RAFFESTIN, C. “A produção das estruturas territoriais e sua representação”. *In*: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2015.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Editora Hucitec, 1978.

SILVA, A. B. **Geopolítica na fronteira norte do Brasil**: o papel das forças armadas nas transformações socioespaciais do estado de Roraima (Tese de Doutorado em Geografia). São Paulo: USP, 2007.

SOUZA, M. L. “‘Território’ da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental”. *In*: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (orgs). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2015.

CAPÍTULO 10

Memória e Prisão: Contribuições da Universidade para Políticas Públicas Penais

MEMÓRIA E PRISÃO: CONTRIBUIÇÕES DA UNIVERSIDADE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS PENAIS

Lobelia da Silva Faceira

Mariana Leiras

O artigo tem a proposta de apresentar o projeto de extensão "Universidade e Prisão: um diálogo crítico e dialético", desenvolvido pela Escola de Serviço Social e pelo Laboratório de Práticas Sociais e Pesquisas sobre Violência (LPSPV), do Programa de Pós Graduação em Memória Social (PPGMS) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

O projeto de extensão foi desenvolvido no período de 2010 até 2019, possuindo articulação interinstitucional com a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro (SEAP/RJ), Banco da Providência, Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Escola de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro (UFRRJ).

O artigo objetiva problematizar a contribuição da universidade, no campo extensionista, como produtora de conhecimentos e análises, indispensáveis ao processo de formulação, operacionalização e avaliação das políticas públicas.

A Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro foi criada em 15 de abril de 2010 (Autorizado pela resolução UNIRIO nº 3207, de 29.10.2009), através de uma iniciativa da equipe de serviço social do Hospital Federal Gafreé e Guinle (HUGG), que estruturou o projeto político pedagógico do curso.

A formação em Serviço Social deve estar pautada em currículos plenos dotados de flexibilidade, observando a maleabilidade na organização dos conteúdos, as singularidades regionais e locais, sem perda de referencial básico nas disciplinas fundamentais do currículo. Vale considerar também a dinâmica presente na organização de todos os componentes da estrutura curricular, de forma que possibilite a compreensão dos dilemas e desafios com os quais o profissional se defronta no universo da produção e reprodução da vida social.

O projeto pedagógico da Escola de Serviço Social da UNIRIO combina o domínio das principais referências teóricas utilizadas pela profissão com a qualificação técnica para desenvolvimento da dimensão investigativa necessária à apreensão a dinâmica dos fenômenos sociais, intervir na realidade e construir estratégias profissionais referenciadas pelo arcabouço teórico e técnico reconhecido, hegemonicamente, pela categoria.

Ressalta-se que tal processo requer também um investimento em atividades complementares como a monitoria, iniciação científica, seminários, produção científica e os projetos de extensão universitária, que materializam a função social da Universidade Pública. Assim, entende-se que o compromisso profissional assumido pelo Serviço Social na contemporaneidade será reafirmado no exercício do ensino, da pesquisa e da extensão.

Nesse sentido, as ações extensionistas foram estruturadas no sentido de articular atividades investigativas e interventivas, buscando desenvolver no corpo discente as habilidades e competências relacionadas ao Núcleo de Fundamentos do Trabalho Profissional do Currículo de Serviço Social; e realizar o atendimento aos profissionais e usuários da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro.

As atividades do projeto estão subdivididas em quatro etapas, no sentido de proporcionar aos discentes a inserção em atividades extensionistas, que contribuam com o desenvolvimento das habilidades e competências referentes ao semestre letivo.

Alunos de primeiro, segundo e terceiro períodos:

Esses alunos ingressantes na Escola de Serviço Social ainda não possuem clareza da profissão, de suas atribuições privativas e dos diversos campos sócio-ocupacionais. Logo, ele desenvolve dentro do projeto as atividades de *Grupo de Estudo*, constituído como um espaço de leitura e debate teórico sobre as temáticas de violência, segurança pública e prisão.

Alunos de quarto, quinto e sexto períodos:

Nesse período os alunos já estão habilitados e possuem as competências - teórico-metodológicas, ético-política e técnico-operativa - para iniciar o processo interventivo, tendo o acompanhamento, suporte profissional e a supervisão do professor-responsável.

Alunos de sétimo e oitavos períodos:

Nesses períodos acadêmicos, o aluno está desenvolvendo as habilidades de pesquisa, logo estão aptos a iniciarem o processo de construção e análise de dados de pesquisas junto ao campo sociojurídico.

O artigo tem a proposta de explicitar a fundamentação teórica e metodológica do projeto de extensão, bem como os resultados das ações desenvolvidas no período de 2010-2019. Neste sentido, o trabalho apresentará inicialmente a fundamentação teórica do projeto de extensão; numa segunda parte a organização metodológica, a perspectiva da memória social e os resultados alcançados no projeto de extensão; e, numa perspectiva de considerações finais, o artigo apresenta reflexões acerca da possibilidade de ações socioeducativas nas prisões constituírem espaços de produção de ideias e exercício de cidadania.

O TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NO SISTEMA SOCIOJURÍDICO: A QUESTÃO DA INSTRUMENTALIDADE

Desde a década de 30, no cenário brasileiro, os assistentes sociais atuam no campo sócio-ocupacional caracterizado como o sistema sociojurídico, dentre eles destacamos os Juizados de Menores dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo; e, na década de 50, a inserção do assistente social no sistema penitenciário do Rio de Janeiro.

No início do século XXI, especificamente, durante a realização da primeira sessão temática denominada "Serviço social e sistema sociojurídico" no 10º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (2001), ocorre um processo de debate e construção da caracterização e identidade deste campo sócio-ocupacional.

Em seguida, outras ações se desenvolveram, no sentido de legitimar este campo de atuação do serviço social, como: a constituição da comissão sociojurídica pelo CRESS – 7ª Região (RJ) em 2002; a realização do Encontro Nacional do Serviço social no campo sociojurídico, realizado em 2004, em Curitiba; a realização da oficina temática "Serviço social sociojurídico" em 2003 no

Congresso Paranaense de Assistentes Sociais; a incorporação da disciplina sobre o campo sociojurídico na grade curricular da graduação da Faculdade em Serviço social da UERJ.

As instituições que constituem o campo sociojurídico são caracterizadas pela relação contraditória entre a garantia dos direitos e a violação de direitos, ou seja, configuram-se como instituições que interferem na vida cotidiana de pessoas, legitimando o controle do Estado sobre a vida privada e as relações sociais. De acordo com Pequeno (2004):

> Os profissionais se deparam, muitas vezes, com o poder de decidir sobre a vida do usuário dos serviços, na medida em que significativa demanda da intervenção profissional se expressa na realização de pareceres sociais e exames criminológicos cujos conteúdos servem de subsídios para que autoridades deliberem sobre a vida alheia (p. 12).

Pequeno (2004) ressalta a contradição implícita nas instituições que compõem o campo sociojurídico, no sentido de demandarem ao serviço social a elaboração de estudos e pareceres sociais, para subsidiar os processos decisórios do poder judiciário. O assistente social possui o desafio de refletir se o seu processo de trabalho está respaldado uma perspectiva de disciplinarização / classificação ou se desenvolve ações na direção da defesa dos direitos humanos e sociais.

Ressaltamos a importância da base teórico-metodológica da profissão, no sentido de configurar um conhecimento teórico que seja capaz de decifrar as múltiplas expressões da Questão Social, a análise institucional e macro análise do campo sociojurídico. Ou seja, a necessidade de desenhar um caminho metodológico que ultrapasse as dimensões psicologizante e criminalizadora da Questão

Social, considerando o contexto social mais amplo e direcionando a intervenção do serviço social de acordo com a direção do projeto ético-político da profissão.

> Um dos maiores desafios para nós, assistentes sociais, no entanto, ainda é a efetivação do trabalho cotidiano numa perspectiva da saída do "caso" e de sua inserção no contexto social mais amplo – nas dimensões local e macrossocial -, o que, evidentemente, não cabe somente ao profissional que fica na ponta do atendimento, aquele que realiza as entrevistas e as visitas domiciliares entre suas várias atividades, mas a um coletivo composto por várias áreas do conhecimento e que paute sua ação pela necessária organização e articulação profissional e política (FÁVERO, 2010, p. 144).

Outra questão relevante é garantir a produção de conhecimento e processos investigativos sobre a matéria do serviço social nesse campo sócio-ocupacional, subsidiando assim uma leitura crítica da realidade, ressaltando a perspectiva da garantia de direitos e não da base punitiva e coercitiva.

Além da base teórico-metodológica e ético-política, o assistente social deve desenvolver seu aparato técnico-operativo de acordo com os objetivos e a direção social da profissão, não caindo nas armadilhas da burocratização e da banalização da rotina. O assistente social tem que identificar a matéria de seu trabalho como sendo as relações sociais e, especificamente, a relação de custódia:

> Essa matéria decorre das formas históricas como se institui a punição que sofre mudanças quanto às concepções que permeiam as sociedades sobre o que

> é o crime, quem é o criminoso [...]. (PEREIRA, 2010, p. 175).

A complexidade do trabalho do assistente social no campo sociojurídico é dada pelas inter-relações existentes entre a estrutura da sociedade, o funcionamento do sistema jurídico e o atendimento das necessidades da população. Entre as várias atribuições do assistente social neste campo sócio-ocupacional, destacamos:

- Assessorar os órgãos públicos judiciais, a serviços de assistência jurídica e demais profissionais deste campo, em questões específicas de sua profissão;
- Realizar perícias e estudos sociais, bem como pareceres da área de sua competência, em consonância com os princípios éticos da profissão;
- Planejar e executar programas destinados à prevenção e integração social de pessoas e/ ou grupos envolvidos em questões judiciais;
- Planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise social, dando subsídios para ações e programas no âmbito jurídico;
- Treinamento, supervisão e formação de profissionais e estagiários nesta área.

Nesse sentido, o projeto de extensão "Universidade e Prisão: um diálogo crítico e dialético" tem como objeto de estudo, pesquisa e extensão a questão da instrumentalidade do Serviço Social na área de segurança pública e prisional. A temática da instrumentalidade do serviço social não se constitui apenas em termos teórico-filosóficos, mas como reflexões constituintes dos processos históricos da realidade social e têm como matéria prima a profissionalidade do

serviço social, cotidianamente construída, conduzida e reconstruída no movimento entre conservadorismo e renovação.

A instrumentalidade é uma capacidade que a profissão vai adquirindo na medida em que concretiza objetivos. Ela possibilita que os profissionais objetivem sua intencionalidade em respostas profissionais. É por meio desta capacidade que os assistentes sociais modificam, transformam, alteram as condições objetivas e subjetivas e as relações sociais existentes no nível do cotidiano. Na medida em que os profissionais utilizam, criam e adequam às condições existentes, transformando-as em meios para a objetivação das intencionalidades, suas ações são portadoras de instrumentalidade.

Todo trabalho social possui instrumentalidade, a qual é construída e reconstruída na trajetória das profissões pelos seus agentes. Esta condição inerente ao trabalho é dada pelos homens no processo de atendimento às necessidades materiais (comer, beber) e espirituais (relativas à mente, ao intelecto) suas e de outros homens. Pelo processo de trabalho os homens transformam a realidade, transformam-se a si mesmo e aos outros homens.

Assim, os homens reproduzem material e socialmente a própria sociedade. A ação transformadora que é práxis, cujo modelo privilegiado é o trabalho, tem uma instrumentalidade. Detém a capacidade de manipulação, de conversão dos objetos em instrumentos que atendam às necessidades dos homens e de transformação da natureza em produtos úteis (e em decorrência, a transformação da sociedade). Mas a práxis necessita de muitas outras capacidades além da própria instrumentalidade (GUERRA, 2000).

Muitas das requisições da profissão de serviço social são demandas contraditórias do capital e do trabalho e em nível de operar modificações imediatas no contexto empírico, exigindo respostas instrumentais. Ressaltamos que a intervenção profissional não se restringe a estas respostas instrumentais, ou seja, reconhecer e

atender às requisições técnico-instrumentais da profissão não significa ser funcional à manutenção da ordem capitalista.

Se as demandas com as quais trabalhamos são totalidades constituídas por determinações econômicas, políticas, culturais, sociais; então elas exigem mais do que ações imediatas, instrumentais, mecanizadas. Elas implicam intervenções que estejam articuladas a projetos profissionais aos quais subjazem referenciais teórico metodológicos e princípios ético políticos. A principal condição da instrumentalidade é a de ser uma mediação, ou seja, significa tomar o Serviço Social como totalidade constituída de múltiplas dimensões: técnico-instrumental, teórico-intelectual, ético política e formativa.

Nesse sentido, o projeto de extensão propicia ao discente de Serviço Social e profissionais do sistema penitenciário uma reflexão sobre a instrumentalidade da profissão. Ressaltamos ainda que, as atividades extensionistas consistem na socialização de conhecimento e contribuição das produções e reflexões científicas para a comunidade e sociedade, propriamente dita, reafirmando a função social da universidade. Na seção seguinte apresentamos a proposta metodológica do projeto de extensão "Universidade e Prisão: um diálogo crítico e dialético" e alguns resultados do trabalho socioeducativo desenvolvido no período de 2010-2019.

UNIVERSIDADE E PRISÃO: UM DIÁLOGO CRÍTICO E DIALÉTICO

O projeto de extensão desenvolveu, durante 2010-2019, atividades diversas de ensino, pesquisa e extensão: Grupo de Estudo; Trabalho socioeducativo com os internos da Penitenciária Industrial Esmeraldino Bandeira; Atendimento social aos egressos do sistema

penitenciário no Laboratório de Práticas Sociais e Pesquisas sobre Violência (LPSPV); Supervisão Temática das assistentes sociais da SEAP; e, a Pesquisa "As faces do trabalho na prisão: historicidade, contradições e mediações do trabalho na Penitenciária Industrial Esmeraldino Bandeira".

O projeto de extensão foi implantado em agosto de 2010 pela Escola de Serviço Social da UNIRIO com a proposta de realizar um grupo de estudos para os discentes da universidade, com o objetivo de apresentar bibliografia diversificada sobre a área temática de violência, segurança pública, punição e prisão. No período de 2010-2019 o grupo foi realizado quinzenalmente as quartas-feiras das 14 às 16 horas, constituindo um espaço de debate e construção de um referencial teórico, no sentido de desenvolver subsídios às etapas de investigação e intervenção.

O grupo de estudos era aberto à participação de discentes de outros cursos e universidades, bem como para profissionais diversos, que tinham interesse pela temática das prisões. Durante o período de execução do projeto, participaram do grupo de estudos discentes da UNIRIO, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Esclarecemos que o grupo de estudos foi retomado em 2021, após o período pandêmico, tendo atualmente cerca de 20 participantes de diversos cursos de graduação, como: serviço social, história, enfermagem, biomedicina, cenografia, ciência política, direito, nutrição e pedagogia. No período de 2011-2019, o projeto de extensão implantou um trabalho socioeducativo com os presos da Penitenciária Industrial Esmeraldino Bandeira (SEAPEB), no Complexo Penitenciário de Gericinó, na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro.

A SEAPEB é uma unidade prisional de segurança mínima, destinada ao cumprimento da pena privativa de liberdade dos indivíduos, que possuem até 15 anos de condenação. A respectiva unidade possui um galpão industrial, onde são operacionalizadas diversas oficinas de trabalho; um ambulatório médico; a Escola de Ensino Supletivo Angenor de Oliveira Cartola; uma sala de Leitura; uma igreja católica; um templo evangélico e ainda uma quadra de esportes, onde os presos recebem a visita de seus familiares.

O trabalho socioeducativo com os presos da SEAPEB – realizado todas as sextas feiras das 10 às 16 horas – tem o objetivo de discutir o cotidiano da prisão e as perspectivas de retorno à liberdade. Esclarecemos que eram atendidos por semestre cerca de 100 presos, divididos em dois turnos (manhã e tarde). Este trabalho foi operacionalizado durante 8 anos, efetivando espaços de reflexão e debate com base em filmes, técnicas de dinâmica de grupo, charges e músicas.

No início de cada semestre letivo, a equipe interdisciplinar – composta pela assistente social / docente da UNIRIO, discentes de graduação em serviço social da UNIRIO e UFRRJ, mestrandos e doutorandos do PPGMS, e a psicóloga da SEAPEB – realizava o planejamento participativo dos temas e da dimensão técnico operativa do projeto junto com os monitores. Ou seja, o projeto possuía seis monitores, que eram indivíduos privados de liberdade no SEAPEB e participantes pioneiros do projeto, que contribuíam com o processo de planejamento, avaliação e organização das diversas atividades do projeto.

Os monitores escolhiam os temas a serem desenvolvidos e as técnicas a serem utilizadas. Ao final de cada encontro, realizávamos uma reunião com a equipe interdisciplinar e os monitores para avaliarmos processualmente (monitorarmos) as ações desenvolvidas, observando os indicadores de eficiência e eficácia. Ao final de cada semestre, realizávamos com todos os participantes

do grupo um processo de avaliação de resultado e indicação de temas de interesse para o próximo semestre.

Todos os participantes recebiam certificados e, especificamente, os monitores recebiam certificação referente à atividade de monitoria.

Quadro 1 - Cronograma das atividades desenvolvidas no segundo semestre de 2018

Data	Atividade
14/09	1. Apresentação do projeto e dos membros do grupo 2. Apresentação do planejamento
21/09	Subtema: estado penal Roda de conversa com Fernanda Conde – "Criminalização da pobreza: a face penal do estado no sistema socioeducativo"
28/09	Subtema: Juventude e Prisão Roda de conversa com Juliana Santiago – "Juventude e o tráfico de drogas em questão"
05/10	Subtema: Cultura e Prisão Roda de conversa com Viviane Maia – "Cultura e prisão: emancipação ou controle social? Um olhar sobre a resistência da cultura em espaços de apagamento das particularidades socio-históricas."
09/11	Subtema: Trabalho e Prisão Roda de conversa com Isadora Barbosa – "Trabalho e prisão: As mediações sociais do trabalho na Penitenciária Industrial Esmeraldino Bandeira"
23/11	Subtema: Gênero e Prisão roda de conversa com Nayara Oliveira – "Mulheres encarceradas: A inserção da mulher no tráfico de drogas"
30/11	Produção... redações e sínteses dos debates
07/12	Encerramento

Fonte: Elaboração própria.

No quadro 1, destacamos como exemplo, o cronograma das atividades desenvolvidas no segundo semestre de 2018, com as temáticas de "Justiça" e "Sistema Prisional", desenvolvidas por meio de debates e reflexões críticas realizadas a partir do material elaborado pelas alunas de serviço social em suas respectivas monografias, possibilitando a devolução ao grupo socioeducativo dos resultados das pesquisas desenvolvidas daquele espaço.

Em 2013, através de uma parceria com a Faculdade de Serviço Social da UERJ, iniciamos a supervisão temática das assistentes sociais da SEAP. Ou seja, realizamos encontros mensais com as assistentes sociais, com o objetivo de discutirmos o exercício profissional, as possibilidades e limites no âmbito da execução penal.

Os encontros eram realizados na Escola de Gestão Penitenciária, com propostas diversificadas: em 2013 realizamos palestras e conferências com diversos professores e pesquisadores sobre direitos humanos e os fundamentos teórico metodológicos do serviço social; em 2014 realizamos o debate e reflexões sobre os programas da Coordenação de Serviço Social da SEAP (Programa de atendimento ao preso, Programa de atendimento à família, Programa de assistência religiosa, Programa de intercâmbio setorial).

Em 2015 apresentamos às assistentes sociais a possibilidade de implementar uma supervisão temática sobre o exercício profissional na área prisional. Ou seja, a realização de supervisão em pequenos grupos de assistentes sociais para problematizarmos os limites, contradições, desafios e estratégias de ação do serviço social nesse campo sócio-ocupacional.

Em 2013, através do projeto de extensão, estruturamos a pesquisa "As faces do trabalho na prisão: historicidade, contradições e mediações do trabalho na Penitenciária Industrial Esmeraldino

Bandeira", com o objetivo de analisar o trabalho realizado pelos presos na SEAPEB, buscando reconstruir a própria historicidade do trabalho nas prisões e suas mediações no processo de constituição da vida social, destacando as condições materiais dadas para sua realização.

Em 2014, observando a restrição de políticas sociais de atendimento ao egresso (indivíduos que estão cumprindo a liberdade condicional) do sistema penitenciário, estruturamos o Laboratório de Práticas Sociais e Pesquisas sobre Violência (LPSPV) – vinculado ao PPGMS - com o objetivo de articular pesquisas no âmbito da temática da violência e prisão; e propiciar o atendimento psicológico e social à população egressa do sistema penitenciário, residente no município do Rio de Janeiro.

O Atendimento Social as pessoas egressas do sistema penitenciário e indivíduos em cumprimento de penas alternativas foi realizado pelo LPSPV em parceria com o Banco da Providência, que é uma organização social que atua de maneira conjunta com as políticas públicas na perspectiva de contribuir com o atendimento de jovens, adultos e famílias que vivem em situação de pobreza no município do Rio de Janeiro, por meio do desenvolvimento de projetos de capacitação profissional e geração de renda. Durante o período de 2015- 2016, o Banco da Providência realizou o atendimento de cerca de 160 egressos, propiciando a inserção dos mesmos no mercado de trabalho, cursos profissionalizantes ou ações de empreendedorismo.

Neste sentido, o projeto de extensão nos nove anos de sua historicidade buscou implementar ações de qualificação do corpo discente da universidade; de supervisão e qualificação dos assistentes sociais da SEAP; de produção de conhecimento e pesquisa; de contribuir com a efetivação de políticas sociais de atendimento aos presos e egressos do sistema penitenciário.

A avaliação do projeto foi realizada de forma sistemática e processual durante todo o processo de implantação e desenvolvimento das atividades, ou seja, ao término de cada encontro do *grupo de estudos e do trabalho socioeducativo* foi realizada a monitoria e avaliação.

No grupo de estudos, os discentes destacaram a possibilidade de interação com a temática e o campo prisional, além da oportunidade de integração com discentes de outras instituições de ensino superior e outros profissionais. Eles pontuaram a oportunidade de articularem ensino, pesquisa e extensão, destacando a importância de discutirem um texto teórico e sua articulação com o conteúdo de um filme ou documentário.

O grupo de estudos possui a participação de alunos de graduação e pós-graduação de outros cursos e universidades, o que explicita sua representatividade e importância como fonte de debate e produção de conhecimento sobre essa área temática. Através da apropriação e debate teórico no grupo de estudos já foram elaborados trabalhos para apresentação em diversos eventos científicos nacionais e internacionais.

Além disso, já foram produzidas duas teses de doutorado, cinco dissertações de mestrado, treze trabalhos de conclusão de curso da graduação e, atualmente, estão em andamento a produção de uma tese de doutorado, três dissertações de mestrado e sete trabalhos de conclusão de curso da graduação.

> O Projeto foi meu primeiro contato com a prática no Serviço Social e ter esse contato no 2º período, fez eu decidir que de fato quero prosseguir com o curso. Foi fundamental para o meu crescimento acadêmico (ALUNA X).
>
> O projeto, para mim, tem uma função muito importante para além do objetivo dele. Ele contribui

> para nossa formação enquanto cidadão desta sociedade. Contribui para que consigamos enxergar que somos seres coletivos e que não vivemos só. Dependemos uns dos outros para constituição do nosso ser. Essa relação de troca/respeito em entender que nossa visão não é única, por sermos seres diferentes, me traz esperança em conseguir ver um dia a sociedade unida pelo tal "bem comum". O projeto é um exemplo micro do que podemos (nos)transformar no macro da sociedade (ALUNA D).

No âmbito da supervisão temática com as assistentes sociais da SEAP o projeto de extensão constituiu um espaço de debate e reflexão sobre o exercício profissional. Destacamos a dificuldade de mensurar resultados deste trabalho, em função das condições e relações de trabalho no âmbito do sistema penitenciário. Durante o ano de 2015 sistematizamos e publicamos uma Coletânea intitulada "Punição e Prisão: ensaios críticos", no sentido de subsidiar debates sobre as temáticas que perpassam esse contexto.

No atendimento realizado pelo LPSPV em parceria com o Banco da Providência, além do atendimento de 100 egressos (por ano) na perspectiva de capacitação, treinamento e inserção no mercado de trabalho, produzimos uma Cartilha da Cidadania para os indivíduos privados ou restritos de liberdade. A respectiva cartilha foi financiada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), sendo distribuídos (gratuitamente) inicialmente 1000 exemplares.

O grupo socioeducativo se configurou como um espaço de reflexões, no qual os presos destacavam a possibilidade de repensarem o cotidiano prisional, seus limites e possibilidades. "*O grupo é um espaço sem muros dentro de tantos muros."* (Preso CR), disse o monitor para descrever como é a capacidade do grupo de

proporcionar algumas horas de aprendizado, liberdade, exercício de cidadania e democracia dentro de uma instituição punitiva.

Um espaço sem muros, no qual o "tempo corre rápido" e o conhecimento adquire uma dimensão de resistência e possibilidade de mudança no espaço prisional. O aprendizado é "sem trancas", códigos, normas, regras e "cadeados", tornando o pensamento livre e a possibilidade de desenvolvimento de um laboratório de ideias, reflexões e muitos diálogos críticos e dialéticos entre a Universidade e a Prisão.

Os presos participantes ressaltaram a importância do trabalho, no sentido de efetivar um espaço de reflexão sobre o cumprimento da pena e a perspectiva de retorno à totalidade de suas relações sociais, no processo de cumprimento da liberdade condicional. Abaixo destacamos alguns depoimentos dos presos:

> Quando soube do grupo, resolvi aparecer mesmo sem senha e me infiltrei no grupo...rs... desde então não faltei uma atividade. O grupo não pode parar, pois antes dele eu só pensava em coisas ruins, não acreditava que podia sair daqui e ser diferente. Com o grupo comecei a ter esperanças (INTERNO CL).
>
> Outro dia assistimos, na escola, o filme do Vik "Lixo extraordinário". Esse cara mudou a vida daquelas pessoas no lixão. Mostrou que eles podiam produzir arte, apresentou um novo caminho, uma nova vida. O grupo também fez isso com a gente. Ele mostrou que podemos seguir um caminho diferente, que podemos reciclar nossas vidas (INTERNO F).
>
> A prisão é um espaço com grades, mas no grupo me sinto com liberdade. O grupo é um espaço sem grades (INTERNO CR).
>
> Estou preso a cerca de 10 anos e 6 meses. Nesse tempo nunca falei em público ou tive interesse em

> participar de um projeto como este. Minha senha foi entregue e eu resolvi vir até o grupo para pedir que retirassem o meu nome do projeto. Eu assisti ao filme, gostei da atividade, repensei várias coisas e posso dizer que estas foram as minhas melhores horas na prisão. Hoje eu tive no projeto as melhores horas da minha vida dentro desta prisão (INTERNO C).

Os depoimentos evidenciam a relevância do trabalho socioeducativo com os internos da SEAPEB e sua contribuição para o processo de reflexão sobre o cotidiano prisional e a totalidade da vida social.

> Com o projeto várias pessoas estão tendo oportunidade de conhecer e debater diversos assuntos, que durante suas vidas não tiveram a oportunidade de debatê-los. E muito dos assuntos podemos perceber que fazem parte do cotidiano de todos nós cidadãos privados de liberdade. E por um motivo ou outro não nos damos conta da vida que se passa ao nosso redor, não percebíamos que a vida é muito mais e que podemos mais (INTERNO A).
>
> Em uma confusa metanóia sofrida em minha mente devido às consequências do cárcere, era pra mim difícil reorganizar minhas ideias futuras. O projeto permitiu que meus pensamentos se ampliassem, criando ramificações sólidas para um norte menos errôneo (INTERNO R).
>
> Na minha opinião o projeto contribui em minha vida da mesma forma em que dá-se uma pausa na música. Não há música na pausa, porém ela está na composição da música. Dá-se na vida o mesmo que se dá na música. As pausas na pauta musical, em certo sentido não são parte da música não obstante elas são tão importantes como se fossem notas a serem

> tocadas ou cantadas. Seria estragar a harmonia e o ritmo se o executor ou cantor descuidado não leva-se em conta as pausas. Não se dará o caso de que as pausas que temos para as palestras do projeto sejam tão importantes nas nossas vidas como qualquer nota da pauta? Pois bem o projeto me faz parar, pensar ser uma pessoa melhor, com os temas sociais como liberdade, drogas, família... Hoje sou livre estando encarcerado (INTERNO G).

O grupo socioeducativo se configurava em um espaço de debate acerca do cotidiano e da constituição do indivíduo enquanto ser social e histórico, de modo dialético, por meio de discussões com caráter horizontal.

Ou seja, não havia um cenário de caráter "disciplinar" que silenciava os participantes, ao contrário, se efetivava um espaço de troca e construção coletiva, onde todos os participantes possuíam falas respeitadas. Gramsci (2005) destaca na obra "As cartas do cárcere" a possibilidade de transformação do espaço prisional em um laboratório de ideias, reflexões e possibilidade de resistência e mudança.

O projeto de extensão tinha a proposta de propiciar, no âmbito prisional, espaços de debate, criação, memória social, liberdade e de construção social, reconhecendo o indivíduo em privação de liberdade como sujeito sócio-histórico.

Ressaltamos ainda a relevância do projeto de extensão, no sentido de propiciar ao discente o desenvolvimento das competências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas. Além do fato das atividades extensionistas oportunizarem a efetivação do papel social de produção e socialização de conhecimento científico.

POLÍTICAS PÚBLICAS PENAIS, UM OLHAR PARA A PORTA DE SAÍDA

É relevante destacar que o artigo parte de uma compreensão da categoria teórica "prisão" como instituição social no âmbito da estrutura da sociedade capitalista, considerando a memória social como uma construção do homem (individual e coletiva) realizada pelo homem a partir de suas condições de vida em sociedade e no contexto das relações sociais.

A memória social é uma construção processual, onde o sujeito reconstrói o passado com base nas questões relacionadas à sua subjetividade e sua perspectiva presente. Consequentemente, a concepção de memória social não deve se restringir à esfera por meio da qual uma sociedade representa para si mesma a articulação de seu presente com o seu passado, ou seja, o modo pelo qual os sujeitos sociais representam a si próprios e as suas relações sociais. A memória social não deve se restringir ao campo das representações coletivas, uma vez que a realidade social é um processo (constituído por tensões e disputas) em constante movimento.

Neste sentido, o artigo parte de estudos sobre a memória social das políticas sociais inseridas no contexto prisional, sendo as mesmas perpassadas pela concepção de cidadania e, contraditoriamente, pela perspectiva positivista implícita no contexto das prisões.

A Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – denominada como Lei de Execuções Penais (LEP) - é um dos instrumentos legais que normatiza os direitos e deveres dos presos, prevendo a concessão de benefícios e punições no processo de cumprimento da pena. A legislação e regras mínimas para o "tratamento" do preso no Brasil preveem que o mesmo deve ser realizado em condições, que

permitam justa reparação do delito cometido sem prejuízo da integridade física, mental e social do preso. Nesse sentido, o processo de cumprimento da execução da pena previsto em lei é de cunho positivista, individualizando o crime, a pena e considerando a perspectiva de "tratamento" e de "reabilitação social".

Para tanto, a legislação prevê o desenvolvimento de políticas sociais, que possibilitem a garantia dos direitos humanos e sociais da população carcerária, bem como o desenvolvimento das "condições de retorno ao convívio social". Estando assim, os marcos jurídicos permeados pela concepção de cidadania e, contraditoriamente, por uma perspectiva positivista.

A LEP estabelece, no artigo 11, que as formas de assistência aos presos são compostas pelo direito a assistência material, jurídica, religiosa, social, educacional e à saúde; representando assim, no plano normativo uma inovação no atendimento às necessidades sociais, jurídicas, religiosas e educacionais dos presos, sendo os mesmos considerados legalmente como sujeitos sociais e cidadãos.

Os presos que cumprem pena privativa e restritiva de liberdade devem ser respeitados na sua condição de cidadãos, pois, embora tenham seus direitos políticos suspensos, a perda da liberdade e estejam sob a custódia do Estado, não lhe foram retirados os direitos civis e os direitos sociais.

A legislação relacionada ao campo da execução penal evidencia o caráter contraditório e híbrido da instituição social prisão, destacando as funções sociais de educação e de punição, bem como de assistência e de custódia. Nesse sentido, no campo da execução penal o conceito de direito passa a ser considerado benefício, sendo atravessado pela dimensão da disciplina e segurança, consideradas questões prioritárias neste campo.

Contraditoriamente, a mesma legislação que representa a ampliação dos direitos humanos, possui intrinsecamente uma

concepção positivista da assistência ao preso, considerando o direito como benefício e condição necessária para a harmônica integração social dos presos.

É neste campo contraditório que se situa o objeto de estudo, que tem a proposta de avaliar as contribuições do Projeto de Extensão "Universidade e Prisão: um diálogo crítico e dialético" no âmbito da política de execução penal, analisando a prisão e sua relação com o processo de produção e reprodução da estrutura social, partindo de um referencial teórico metodológico marxista.

A avaliação de políticas sociais consiste num processo de análise dos objetivos, limites, estrutura institucional, níveis de integração entre as esferas públicas e governamentais, mas é caracterizado, principalmente, pela necessidade da "avaliação política" da política. Ou seja, a análise dos critérios que fundamentam e tornam uma política mais prioritária e preferível a qualquer outra.

Quando analisamos a política de execução penal percebemos que seu caráter de segurança e punitivista é mais prioritário do que a concepção de cidadania e o reconhecimento de direitos sociais previstos na LEP, sendo muito comum que a arquitetura das unidades prisionais brasileiras não contemple espaços físicos para atividades de educação, trabalho, assistência social e/ou atendimento à saúde. Ou mesmo, que a maior parte da população carcerária não tenha acesso a essas políticas sociais no processo de cumprimento da pena.

É fundamental considerar também no processo de avaliação da política de execução penal o papel dos participantes e atores sociais diversos na política, a dinâmica de decisão, as especificidades e níveis de integração. As secretarias estaduais de administração penitenciária e o próprio Departamento Nacional Penitenciário não possuem um fluxo contínuo e uma metodologia de

avaliação da política de execução penal e também possuem entraves ao processo de integração entre as diversas políticas sociais, evidenciando por vezes um campo de conflitos e disputas políticas.

> A política social tem sido, na trajetória do capitalismo, o lugar, por excelência, de conflitos inerentes a todas as formas de desigualdade e exclusão. Nesse sentido, ela se distingue de um conjunto de outras políticas públicas, por revelar esses conflitos cotidianamente. Mesmo que qualquer política pública interfira direta ou indiretamente nas condições de bem-estar da população, é para a política social que confluem os atores, as demandas e os conflitos referentes a essas condições. Mesmo uma política social que não gere nenhum bem-estar é ainda uma política social.
>
> Contudo, sob o ponto de vista da avaliação, cujo objetivo é atribuir valor, valorar, há que se adotar o critério preliminar do bem-estar para se avaliar uma política social. Uma avaliação política da política social deve necessariamente considerar essa premissa (LOBATO, 2004, p. 246).

No presente artigo evidenciamos a ausência de processos avaliativos no âmbito da execução penal e ainda a restrição de pesquisas e políticas públicas de atendimento à população egressa do sistema penitenciário. O Brasil, possui um fluxo acentuado de pessoas entrando e saindo cotidianamente das Unidades Prisionais sem o acompanhamento das pessoas egressas, contando, apenas, com iniciativas isoladas que historicamente são fragmentadas, descontínuas e incipientes.

Os projetos, financiados por meio de instrumentos de convênios federais, foram limitados e reduzidos perante as reais

demandas e importância estratégica dessa pauta. Os recursos federais têm sido priorizados para o financiamento de novas Unidades Prisionais, seja no âmbito do sistema prisional estadual, seja para a ampliação das penitenciárias federais.

Algumas experiências mais relevantes, ainda que pontuais, são observadas em algumas Unidades da Federação, ora implementadas por meio de Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária (ou órgãos congêneres) ora desenvolvidas a partir da atuação de instituições da sociedade civil.

Independentemente do órgão/instituição responsável pela execução, é possível afirmar que todas as experiências e projetos têm algo em comum: carecem de maior apoio institucional e investimentos, de forma a terem sempre a qualidade e o alcance dos serviços prejudicados e sua continuidade constantemente ameaçada. Isto porque, diante das recorrentes demandas emergenciais do Sistema Prisional e do clamor da sociedade por mais prisão e punição, aliada a falta de empatia em relação ao público rotulado criminalmente de "bandido" e "criminoso", a estruturação e institucionalização de políticas públicas capazes de atender e dar suporte ao processo de retorno ao convívio social das pessoas egressas jamais entrou de forma consistente na agenda de prioridade governamental.

Um olhar mais atento sobre algumas das experiências desenvolvidas em distintas unidades da federação, aponta para desafios comuns, em maior ou menor escala, no processo de implementação das atividades e projetos direcionados para pessoas privadas de liberdades e egressas do sistema prisional, quais sejam: Dificuldade de participação e adesão direta do público atendido.

Dilema entre a estruturação de um serviço próprio (especializado para o atendimento exclusivo de pessoas egressas) ou uma melhor articulação e preparação para atendimento da rede de

proteção social já existente; Dificuldade para acesso ao público no interior do sistema prisional (trabalho com pré-egressos); Baixa oferta de projetos e intervenções que, de fato, façam sentido e sejam úteis para as demandas mais emergenciais do público.

Baixa escolaridade do público e outras vulnerabilidades individuais e sociais que foram agravadas com o processo de prisionização; não satisfação e atenção suficiente às demandas e às especificidades apresentadas pelo público, tais como as mulheres presas; Preconceito social que obstaculiza o acesso à direitos e oportunidades de trabalho e renda.

O Programa Fazendo Justiça, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o apoio do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ vem investindo desde janeiro de 2019, na implantação de uma política nacional de atenção à pessoa egressa estruturada a partir da disseminação de equipamento público de articulação entre os Poderes Judiciário e Executivo e com forte interação com a sociedade civil organizada e as demais políticas públicas e sociais, denominado "Escritório Social".

O Escritório Social é responsável por realizar acolhimento e encaminhamentos das pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas públicas existentes, articulando uma política intersetorial e interinstitucional de inclusão social que se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e municipais, sistemas e atores da sociedade civil. Já são ao todo 25 Escritórios Sociais implantados em 18 estados da Federação.

No artigo 26, a Lei de Execução Penal – LEP, define egressos como: "I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II - o liberado condicional, durante o período de prova". A assistência a eles prevista, conforme o artigo

25 desta Lei, consiste "na orientação e apoio para reintegrá-ló à vida em liberdade".

Conforme estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça em sua Resolução No. 307, considera-se como egressa prisional "a pessoa que, após qualquer período de permanência no sistema penitenciário, mesmo em caráter provisório, necessite de algum atendimento no âmbito das políticas públicas em decorrência de sua institucionalização" e pré-egressa

> [...] a pessoa que ainda se encontre em cumprimento de pena privativa de liberdade, no período de seis meses que antecede a sua soltura da unidade prisional prevista, ainda que em virtude de progressão de regime ou de livramento condicional (CNJ, 2019).

Embora não exista no Brasil dados nacionais sobre o número de pessoas egressas do sistema prisional (painel de estatísticas de execução penal do SEEU, de junho de 2021, constata 121.315 mil pessoas em livramento condicional no Brasil) o perfil das pessoas sujeitas ao sistema de justiça penal está delineado. Estes condicionamentos serão acrescidos por todas as consequências sociais e pessoais que decorrem do período do aprisionamento.

As informações que existem estão focadas em experiências localizadas e estudos específicos, depoimentos colhidos de pessoas egressas, seus familiares, equipes técnicas, operadores jurídicos, e pelas pesquisas acadêmicas. É possível relacionar alguns indicadores da condição da pessoa egressa, que são comumente mencionados por seu impacto na saída da prisão e na construção de novos projetos de vida.

Eis alguns marcadores: mobilidade; documentação; fragilidade nos vínculos familiares e comunitários; trabalho;

moradia; antecedentes penais e preconceito; dificuldades cognitivas e defasagem informacional; acesso à justiça; vinculação e dependência ao 'mundo do crime' (PNAPESP, 2019).

O processo de estigmatização vivenciado pelas pessoas egressas do sistema prisional pode ser caracterizado como a percepção, por parte das pessoas e da sociedade, de que um determinado traço ou atributo dos indivíduos é indesejável e que essa característica é definidora do seu comportamento e ações futuras, o que estimula a sua marginalização e dificulta o estabelecimento de relações de confiança.

No caso da pessoa egressa do sistema prisional, o cometimento de um delito no passado é um atributo marcante da sua personalidade, ofuscando todas as suas outras características. Considera-se ainda que não há possibilidade de mudança ou "recuperação".

A existência desse estereotipo negativo se manifesta no preconceito e descrédito contra essas pessoas e nas barreiras impostas para a sua "ressocialização". Os achados acadêmicos e notícias dos meios de comunicação também salientam a perenidade do estigma. Na percepção socialmente construída, a responsabilidade pela "reabilitação" após o cumprimento da pena é quase exclusivamente das pessoas egressas.

Como uma das principais causas e consequências relacionadas ao estigma (GOFFMAN, 1963), segundo a pesquisa *Sínteses de evidências* (2020), está a depreciação da autoimagem e da identidade pessoal da pessoa egressa. Relatos de "presos" indicam que por vezes eles se auto referem como tais mesmo havendo cumprido pena e estando em liberdade.

Tal característica é descrita como um conflito permanente para exercer sua própria identidade. A passagem pela instituição prisão tende a atribuir novos elementos identitários, inclusive

indesejados pelo próprio sujeito. Em determinadas circunstâncias, esses elementos se sobrepõem aos demais, tornando-se a principal marca da vida dos sujeitos, como é o caso de quem passou pelo sistema penitenciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de extensão "Universidade e prisão: um diálogo crítico e dialético" teve a proposta de contribuir no âmbito das políticas sociais e trabalho profissional do assistente social, primeiramente, rompendo com o silêncio e o esquecimento produzidos, do lado de fora e no interior dos imensos e sólidos muros das prisões, dando visibilidade e voz aos sujeitos privados de liberdade.

É necessário também ultrapassar os limites invisíveis do senso comum e preconceitos produzidos e reproduzidos coletivamente no âmbito da sociedade, buscando estranhar, desnaturalizar e criar novos conceitos. O serviço social nesse espaço contraditório e conflituoso caracteriza-se como uma profissão, que atua no âmbito das políticas sociais, numa perspectiva de contribuir com a viabilização dos direitos da população.

Nesse universo tão paradoxal, o grupo socioeducativo foi um aparato técnico operativo do serviço social, que a partir do movimento de apreender a realidade e ultrapassar o nível da aparência, tornou possível desmistificar e decodificar o cenário prisional e pensar estratégias de enfrentamento e mediação social, produzindo debates, reflexões e processos de emancipação humana.

É fundamental que os assistentes sociais e equipes interdisciplinares ultrapassem a visão disciplinadora e controladora existente nesse universo social, que produz uma relação

contraditória entre a garantia e a violação de direitos. É preciso reafirmar o compromisso com o projeto ético político da profissão, ressaltando os princípios da cidadania, democracia, justiça social e a perspectiva da garantia de direitos.

O cárcere constitui um terreno árido, contraditório e de negação dos direitos sociais, anulando a historicidade e a cidadania dos diversos sujeitos presos. O trabalho apresenta por meio da análise de um projeto de extensão, a possibilidade de identificar as contradições do cenário prisional e romper com os processos de massificação e alienação. Ou seja, o cárcere (que padroniza e disciplina) pode constituir um espaço de resistência, ruptura, contra hegemonia e contribuição para a produção crítica.

A partir do movimento de apreender a realidade e sair do nível da aparência, torna-se possível desmistificar e decodificar o cenário prisional, pensando estratégias de enfrentamento e mediação social. Nesse sentido, refletir e intervir em uma instituição como a prisão, caracterizada pela repressão e violação de direitos humanos, consiste em um desafio.

Sendo necessário desenhar um caminho que ultrapasse a hegemonia ideológica da classe dominante. Dito isto, mesmo com tantos limites, desenhar um novo horizonte sem a classificação e a codificação de sujeitos a margem da sociedade só é possível quando transformamos lugares, improváveis ou não, em laboratórios de ideias.

São necessários estudos e ações que problematizem e desvelem o contexto contraditório das prisões e que, principalmente, considerem o preso como sujeito em privação de liberdade e um cidadão que deve ter acesso aos direitos sociais, previstos no âmbito da legislação penal.

Cabe à profissão apreender e intervir numa perspectiva de totalidade, articulando as dimensões ético-política, teórico-

metodológica e técnico-operativa, evidenciando o compromisso da profissão com valores que apontem para a perspectiva da emancipação humana. Numa instituição como a prisão – caracterizada pela repressão e violação de direitos humanos – o trabalho do assistente social deve reafirmar os princípios éticos da profissão, configurando espaços democráticos e de participação política.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 7.210, 11 de julho de 1984**. I Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/01/2023.

BRASIL. **Resolução n. 307, de 17 de dezembro de 2019**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 23/01/2023.

FÁVERO, E. T. "Serviço social e o campo sociojurídico – reflexões sobre o rebatimento da Questão social no trabalho cotidiano". *In*: FORTI, V.; GUERRA, Y. (orgs.). **Serviço social**: temas, textos e contextos. Rio de Janeiro: Editora Lúmen e Júris, 2010.

GOFFMAN, E. **Estigma**: nota sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1963.

GRAMSCI, A. **As Cartas do cárcere**: 1926-1930. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005.

GUERRA, Y. "Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social". **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 62, 2000.

GUERRA, Y. **A Instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

LOBATO, L. V. C. "Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios". **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 2, n. 1, 2004.

PEQUENO, A. C. A. "Prefácio". *In*: RUIZ, J. L. S. **O serviço social e o sistema sociojurídico**. Rio de Janeiro: CRESS, 2004.

PEREIRA, T. M. D. "As implicações ético-políticas do processo de construção do estudo social". *In*: RUIZ, J. L. S. O serviço social e o sistema sociojurídico. Rio de Janeiro: CRESS, 2004.

CAPÍTULO 11

Transparencia y Participacion
Ciudadana en la Politica Pública de Salud
Ejecutad pelo Departamento Penitenciario Nacional

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA POLITICA PÚBLICA DE SALUD EJECUTAD PELO DEPARTAMENTO PENITENCIARIO NACIONAL

Rodrigo Pereira Lopes

Cada vez que nos deparamos con noticias sobre el sistema penitenciario brasileño nos encontramos con titulares impactantes, como "Número de presos subió 60% en 10 años en Brasil y el hacinamiento continúa" o aún "El mortífero sistema penitenciario brasileño". Lo más común es una percepción generalizada de caos, de descontrol, de motines, de crimen organizado y de superpoblación. No hay duda de que sea un sistema complejo, de difícil administración, con una carga histórica difícil de superar y con reflejos en la sociedad.

El Tribunal de Cuentas de la Unión – TCU – da por sentado que el aumento vertiginoso de la población encarcelada lleva al déficit del número de vagas que provoca un nefasto efecto sobre los prisioneros, que son privados de derechos y garantías legales, pero sobre todo peligra el ciudadano libre que se ve envuelto en toda clase de violencia, muchas veces comandadas desde las cárceles.

La gestión del sistema penitenciario de Brasil se presenta como un trabajo hercúleo para la Administración Pública, pues requiere un altísimo nivel de coordinación entre órganos del ejecutivo y del judiciario de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Algo que queda en evidencia con la auditoria coordinada por el TCU en 2017, que constató que 59% de los 17 Estados fiscalizados no habían calculado el costo del preso en los últimos 3 años.

En una auditoria más reciente, en 2019, el TCU concluyó que los montantes repasados del fondo penitenciario a los Estados son utilizados de manera ineficiente en el sistema carcelario. Además de un bajísimo nivel de ejecución, en torno de un 7,2% de los valores transferidos desde el Fondo Penitenciario Nacional – FUNPEN –, la fiscalización encontró problemas específicos en algunas de las unidades federativas, como manutención indebida de recursos, adquisición de benes incompatibles con la ley del Fondo y problemas en las licitaciones.

A principios de 2019, el TCU publicaba una relatoría de auditoria integrada que afirmaba que las transferencias del Fondo Penitenciario Nacional no serían suficientes para modificar de forma significativa la realidad del sistema penitenciario. E tal como el mito de Casandra, el TCU profetizaba que el sistema penitenciario de Brasil necesitaría un valor estimado de R$ 97,84 mil millones en un intersticio de 18 años para extinguir el déficit de vagas, rehabilitar las prisiones que están en pésimo estado y hacer viable el funcionamiento del sistema.

En ese escenario conturbado y complejo, con escasez de recursos, cada céntimo bien aplicado cuenta, cada decisión acertada hace diferencia. Sin dejar de recordar que la toma de decisiones públicas es por sí misma algo complicado, aquí sumase lo polémico que son los gastos públicos con la manutención del sistema penal. La sociedad aún visualiza las cárceles esencialmente como una forma de castigo.

Conscientes de la obligación de adoptar buenas decisiones fomentadoras de éxitos para los ciudadanos, además de un reflejo en la propia imagen institucional, se hace necesario estudiar algunos aspectos cruciales en el proceso de toma de decisiones, con el fin de atingir ese objetivo de legitimación a través del rendimiento. Lo que se busca es diseñar modelos de gobierno a través de decisiones

correctas, con indiscutible sentido de servicio a los ciudadanos (NEVADO, 2017)

Tomar decisiones es depararse con una encrucijada. Todos lo hacemos todos los días. Es un proceso común y lo mismo pasa con las decisiones administrativas. Este proceso puede ser descrito a través de pasos que se aplican a las circunstancias en las que toman decisiones, sean estas simples o complejas (ROBBINS, 1987).

Así que el objetivo en ese proceso es subsidiar una buena decisión, guiar los gestores en las trillas que conducen a su principal fin que es asegurar la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Pedro Nevado propone una serie de puntos que el gestor público debería llevar en consideración en ese momento de toma de decisión. Apunta los siguientes paradigmas para ser llevados en cuenta en la formación de decisiones públicas:

1. Sentido de Estado;
2. Visión a largo plazo;
3. Organización con capacidad administrativa;
4. Técnica en la gestión;
5. Fiscalización y control;
6. Participación ciudadana (NEVADO, 2017).

En ese trabajo postulase analizar el prisma de la Participación ciudadana en el contexto del sistema penitenciario. Además, analizaremos la Transparencia, como inductora de aquella. El objeto será la política penitenciaria garantista del derecho a la salud ejecutadas pelo Departamento Penitenciario Nacional – DEPEN –, en cuanto gestor del FUNPEN.

¿Cuál el nivel de participación ciudadana y transparencia en las políticas federales ejecutadas en el sistema penitenciario?, ¿Es posible aplicar esos quesitos plenamente en el contexto de custodia?

SISTEMA PENITENCIARIO BRASILEÑO

El respecto a la dignidad humana es uno de los fundamentos de la República Federativa de Brasil esculpido en su Constitución Federal - CF -, el cual ya nos señala una adhesión al principio de la humanización de las penas en una primera vertiente.

Asimismo, la Constitución prevé de forma expresa, en una segunda vertiente, la humanidad de las penas en su artículo 5, apartado XLVII, cuando prohíbe las penas de muerte – con excepción de una guerra declarada –, la de carácter perpetuo, la de trabajos forzados y la de destierro. La Constitución también garantiza a los presos el respeto a la integridad física y moral, en el apartado XLIX, del mismo artículo.

Esas dos vertientes es lo que destaca Franco al afirmar que el principio de humanidad de la pena implica, por tanto, no solo en la propuesta negativa que caracteriza las prohibiciones, sino también, y principalmente, en la propuesta positiva, el respeto a la dignidad de la persona humana, aunque esté presa o condenada (FRANCO, 1999).

Cabe recordar que el Código Penal desde su creación en 1940 prevé la garantía del mantenimiento de los derechos sociales de las personas después del encarcelamiento, pero, aun así, el código tuvo que asimilar los cambios sociales a lo largo de los años y tuvo varias leyes dispersas para su eficacia en la sociedad además de aliñarse a tratados internacionales, como la Declaración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948.

Actualmente en Brasil la ejecución penal es disciplinada por la Ley Federal nº 7.210, del 11 de junio de 1984, también conocida por LEP, por lo tanto, es aplicable a todo el sistema penitenciario, sean presos federales o estaduales, sean presos provisorios o condenados. En su primer artículo la Ley presenta su objeto:

> el de hacer cumplir las disposiciones de una sentencia o decisión penal y proporcionar condiciones para la *armoniosa* integración social del condenado y el recluso. Y sigue con la afirmación de que se garantizarán a los presos todos *los derechos* no afectados por la sentencia o la ley (destaques propios).

Finalmente, la Ley prevé que la asistencia al preso es deber del Estado con el objetivo de prevenir la delincuencia y orientar el regreso a la vida en sociedad. A pesar de todas esas prerrogativas idealizadas por la LEP, hay el óbice en la precariedad de las estructuras de las unidades de custodia que queda puesto en evidencia con la superpoblación carcelaria.

Sistema de Informaciones del Departamento Penitenciario Nacional

Brasil ocupa el 3° lugar en números absolutos de personas privadas de libertad, o sea, los números que se manejan en la administración del sistema penitenciario son bizarros y requieren de gran cooperación entre los actores responsables de la gestión penitenciaria en todas las esferas federales de gobierno.

La tarea de consolidar esos números es dirigida por el Depen a través del Sistema de Informaciones del Departamento Penitenciario Nacional – SisDepen.

Las informaciones que se presentan para análisis son las más recientemente colectadas – período de janeiro a junio de 2020 – de forma online a través de formularios rellanados por los gestores de las unidades de custodia según orientaciones del Depen. Esos datos son validados por los gestores estaduales, luego del análisis de consistencia por el propio Depen.

La alarmante posición entre los 3 países con mayor número de presos del mundo es dada por el número de 759.518 personas en cumplimiento de alguna medida restrictiva de derechos. De esos, aproximadamente el 95% son hombre y el 5% son mujeres. Considerando que hay 51.892 personas bajo monitoreo electrónico, restan 707.626 personas distribuidas en las 1.444 unidades penitenciarias por todo el país.

En el año 2000 había una población encarcelada de 232.755, lo que significa que se triplicó el número de presos en 20 años. Por primera vez en la historia señala una bajada en la tasa de encarcelamiento: En el año de 2019 era de 359,40 personas privadas de libertad por 100 mil habitantes, mientras en 2020 ese número cae para 323,04 presos por 100 mil habitantes.

Según la base de datos del *World Prision Briefdel* Instituto de Pesquisa Criminal de la Universidad de Londres, Brasil ocupa el 26° lugar entre 222 países, en el ranking de la tasa del encarcelamiento. A modo de parámetro, Brasil tiene una tasa que es el triple de la de España que, dentro de la Unión Europea, es considerado un país con alta tasa de encarcelamiento, con un número de 106 reclusos por cada 100 mil habitantes.

Otra peculiaridad del sistema penitenciario brasileño es el número de presos provisorios, según el SisDepen es de 30,15% del

total. Estos individuos son detenidos sin haber recibido sentencia alguna.

Según una encuesta del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas – Ipea – publicada en 2015, el 37% de los presos provisorios no serán condenados a penas privativas de libertad al finalizar su proceso. Proyectando esos porcentajes sobre el total de la población encarceladas se llega al alarmante número de aproximadamente 84 mil personas en prisión que no serán condenadas, sea por absolución o condena a penas alternativas.

Cuanto, al perfil de las personas encarceladas, el SisDepen apunta que aproximadamente 21,22% del contingente tiene entre 18 y 24 años, se ampliamos el rango de edad hasta los 34 años, alcanzamos casi el 60% del total de presos. Es destacadamente un perfil joven, una vez que, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, la población brasileña entre 18 y 24 representan solamente el 18% del total de residentes en Brasil.

Cuanto, a la cuestión racial, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, en su anuario del primer semestre de 2020, trae un dato alarmante acerca de la desigualdad racial en los presidios. En 2005, los negros encarcelados ya representaban una mayoría de 58,4% del total de presos. En 2019, ese porcentaje subió a 66,7% lo que indica que, de cada 3 presos, 2 son negros.

Números que avalan lo que afirma Wacquant de que la prisión simboliza divisiones materiales y materializa relaciones de poder simbólico; reúne desigualdad e identidad, mezcla dominación y significado y conecta pasiones e intereses que impregnan y agitan la sociedad (WACQUANT, 2013).

Respecto al nivel de educación, según el Infopen 2017, el 89% de los reclusos no han concluido la secundaria, el 51% no han terminados los estudios primarios. Números que también colocan la población custodiada por debajo de la media nacional según la

encuesta Education at Glance, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 21% de los brasileños tienen algún grado superior frente a 1% en los reclusos.

Otro aspecto que no se puede dejar de mencionar es el tipo de delito que han cometido las personas presas. Según el SisDepen, el 38,65% son delitos contra el patrimonio y 32,39% son crímenes encuadrados como tráfico de drogas y, al contrario del sentido común de la sociedad, solamente un 15,17% son crímenes contra la persona.

Además, las personas arrestadas por el delito de narcotráfico no son los grandes traficantes, pero, en general, simples mulas, simples camellos, representados por jóvenes sorprendidos en flagrante, primarios, miembros de la clase baja, desempleados, negros o morenos y con defensa siendo realizada por el defensor público (SEMER, 2020).

La concentración de la población carcelaria entre las personas de bajos ingresos es característica que se perpetúa en el sistema punitivo brasileño. Los mecanismos de selección de procesos de criminalización, desde la redacción de leyes hasta desempeño de la policía y el sistema judicial, están influenciados por estereotipos y estándares que favorezcan la inclusión de personas pobres en el sistema penitenciario (PNPCP, 2015).

El crimen organizado encuentra espacio en ese entorno carcelario donde se mezclan tipos penales para fortalecer y desarrollar sus actividades, ayudando a las bandas criminales a crecer y dominar las cárceles.

Por un lado, el entorno carcelario proporciona un ciclo de reclutamiento de nuevas personas para el delito y, por otro, no impide que el delito se gestione desde las propias cárceles.

Según Wacquant es aterrador el retrato de las cárceles del Brasil, que parecen más campos de concentración para los pobres, o empresas públicas de depósito industrial de residuos sociales, que con instituciones judiciales que cumplen alguna función penal: disuasión, neutralización o reinserción (WACQUANT, 2008).

La fragilidad del sistema penitenciario queda aún más al descubierto cuando se visita los números en relación con los datos de personas presas involucradas en alguna acción de resocialización. Solamente 98.940 presos ejercen algún tipo de trabajo, o sea, 13% del total. Y frente al bajo nivel de escolaridad apuntado arriba, apenas el 12,28% están inseridos en algún tipo de acción de educación.

De esa forma, el objetivo de resocialización dentro del sistema penitenciario falla por evidente ausencia. Aún que hipotéticamente no haya coincidencia entre los que estudian y trabajan, solamente un cuarto de las personas presas estaría envuelto en alguna actividad reintegradora.

Para que haya una coherencia investigativa se usará en ese trabajo los datos del Depen, una vez que se analizará una política pública fomentada por el propio Departamento.

Departamento Penitenciario Nacional

El Depen es un órgano que opera en el área de seguridad pública, específicamente en la ejecución penal nacional, y está subordinado al Ministerio de Justicia e Seguridad Pública, es responsable por difundir las directrices de la Política Nacional Penitenciaria, emitidos principalmente por el CNPCP. Además, el Departamento es el administrador del FUNPEN.

La LEP describe en su artículo 72 el rol de funciones del Departamento. Para el estudio en cuestión es relevante el apartado III - asistir técnicamente a las Unidades Federativas en la implementación de los principios y normas establecidos en esta Ley - del cual se deduce que una de sus principales funciones es la de fomentar políticas públicas que coadunen con las estructuras y garantías prescritas en la LEP, además de seguir en su ejecución las directrices emanadas por el CNPCP.

El Depen está dividido en 4 Direcciones; Dirección Ejecutiva, Dirección del Sistema Penitenciario Federal, Dirección de Inteligencia y Dirección de Políticas Penitenciarias. La Dirección de Políticas Penitenciarias tiene como foco el sistema penitenciario de los Estados, su función es auxiliar las unidades carcelarias en lo tocante a la mejora de estructura, modernización y equipamiento, capacitación de funcionarios, en definitiva fomentar políticas públicas específicas para el sistema penitenciario, inducir las políticas públicas del gobierno federal que garantizan derechos universales y también promover la articulación con organismos públicos y privados involucrados en la política criminal.

De sus estatutos destacase articular y promover políticas públicas de ciudadanía, entre ellas la de **salud**, Para el desempeño de sus funciones el Departamento debe velar por la eficiencia en el uso de los fondos transferidos por el FUNPEN, mediante el seguimiento constante de su ejecución.

POLÍTICAS PÚBLICAS

El director Eugenio Puppo en su documentario Sem Pena cuando habla de la dramática situación de las cárceles brasileñas retrata la realidad del sistema de justicia penal y la dificultad para

obtener derechos de los presos. En uno de los monólogos del documentario refleja la ausencia del Estado en la conservación de esos derechos dentro de las cárceles y el papel de la facción criminosa como sustitutiva del poder estatal, como defensora de los derechos de los presos.

Surge aquí un debate social contemporáneo que llama la atención por su polémica. Tal debate abarca varios puntos de discusión, con énfasis en el valor de las políticas públicas como en dar respuesta a las demandas y de promover posibles avances y cambios sociales en base a las decisiones tomadas. Las políticas públicas constituyen uno de los principales resultados de la acción estatal y para entender el papel del Estado en su formulación es importante conceptuarlas.

Definiciones y caracterización de las políticas públicas

Merino es muy objetivo al definir política pública como una intervención intencionada del Estado para rectificar un escenario social o situación económica que en el cual hay un consenso de que es un problema público. Igualmente nombrase políticas públicas las decisiones transversales que aliñan las acciones gubernamentales que buscan mejorar la gestión pública, a través de ajustes en la manera de los poderes realizaren sus competencias buscando lograr la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados (MERINO, 2013).

Pero hasta llegar a esa objetividad la definición de política pública ha tenido que recorrer un largo camino y en su fundación se le puede atribuir 3 grandes "gurús": H. Laswell, H. Simon y C. Lindblom. Harold Laswell introduce el término análisis de políticas en los años 30, como una forma de conciliar el conocimiento

científico/académico con la producción empírica de los gobiernos y también como forma de establecer el diálogo entre los diversos actores - científicos sociales, grupos de interés y gobierno (LASWELL, 2008).

Hebert Simon introdujo el concepto de racionalidad limitada de los gestores – policy makers –. Para él, la racionalidad de los tomadores de decisiones públicos siempre está limitada por problemas como información incompleta o imperfecta, tiempo para tomar decisiones, interés propio de los tomadores de decisiones, etc (SIMON, 1957).

Lindblom propuso la incorporación de otras variables en la formulación y análisis de las políticas públicas, como las relaciones de poder y la integración entre las diferentes etapas del proceso de toma de decisiones. Según él es necesario comprender quién y cómo elaboran las políticas públicas, ya que hay distintos tipos participantes en el proceso de elaboración y cada participante juega un papel específico (LINDBLOM, 1991).

Hay una infinidad de definiciones, como la corta pero exhaustiva que aporta Dye política pública es todo lo que el gobierno hace o deja de hacer (DYE, 1984) o la de Lynn que dice que son un conjunto de acciones gubernamentales que producirán efectos específicos (LYNN, 1980).

A pesar de ese entramado de definiciones y conceptos, Pastor condensa muy bien una serie de elementos constitutivos que están reflejados en las ideas: la participación de actores institucionales; el deseo de amenizar un problema que ha despertado el interés de las autoridades; la adopción de decisiones supuestamente racionales acompañadas de las acciones y recursos necesarios para su puesta en marcha; la intención de cambiar u orientar los comportamientos o las conductas de grupos específicos; y el resultado de impactos en el sistema social y político (PASTOR, 2014).

En lo relativo a los impactos en el sistema social destacase que las políticas públicas según Thoening se asientan en una orientación normativa, con el propósito de difundir valores escogidos para orientar la intervención del Estado, resultando en una orientación normativa en el sentido de la finalidad y las preferencias explícitas en las que se asientan. Esos valores pueden estar difuminados o explícitos, por procesos de selección previos o por ideologías marcadas, pero siempre una decisión normativa: valores que justifican los fines perseguidos (THOENING, 1997).

Sin embargo, no se puede olvidar que las políticas públicas también poseen un factor coercitivo, una vez que su marco proviene de la legitimidad del Estado, y que muchas veces no son opcionales, pero responden a mandatos legales como es el caso de la política pública de salud en el sistema penitenciario.

Política Pública de Salud en el sistema penitenciario

El derecho a la salud está coronado en la Constitución Federal de 1988 como un derecho fundamental, como reflejo del modelo propuesto por la Constitución en Estado Social o Estado del bienestar. De esa forma, con el reconocimiento de la salud como un derecho social fundamental, el Estado se vio obligado a la formulación de políticas públicas sociales y económicas encaminadas a su promoción, protección y recuperación.

En el sistema penitenciario, en 2014 surgió la Política Nacional de Atención Integral a la Salud de las Personas Privadas de Libertad en el Sistema Penitenciario – PNAISP. La premisa de la Política de salud en el ámbito penitenciario es que los presos aún con la pérdida del derecho de ir y venir preservan sus otros derechos fundamentales, que deben ser protegidos y garantizados por el

Estado, sobre todo porque estas personas están legalmente bajo su custodia.

El hacinamiento resultado de la superpoblación y las estructuras arcaicas e insalubres con humedad, suciedad, mala iluminación y ventilación tienen un impacto directo en la salud, porque facilitan la aparición y transmisión de enfermedades, además de representar un desafío en el tratamiento de esos males en ese ambiente.

A título de ejemplo, el riesgo de contraer tuberculosis en el sistema penitenciario es 34 veces mayor que el de la población en general. En algunas regiones brasileñas, esta proporción es aún mayor, según el Sistema de Información de Agraves de Notificación – SINAN.

El propósito de la Política es que las unidades penitenciarias funcionen como una puerta de entrada al sistema de salud, los cuidados que deben ofrecer son los de la atención primaria, como de un centro de salud se tratara y cuando necesario, los custodiados son encaminados a los hospitales de atención especializada extramuros.

La principal responsabilidad del Ministerio de la Salud es la de incentivar financieramente a través del Fondo Nacional de Salud la puesta en marcha de esas equipes de profesionales de la red de Atención Primaria, componiendo los tipos de equipos de salud según la demanda del establecimiento penitenciario.

Responsabilidad y función del Departamento Penitenciario Nacional en la PNAISP

En total han sido descritos 10 mandatos para el Gobierno Federal representado por el Ministerio de la Justicia que a su vez es desempeñado por el Departamento Penitenciario Nacional. Es

importante destacar el de asistir técnica y económicamente, en el ámbito de su asignación, en la construcción, renovación y equipamiento del espacio físico necesario para la unidad de salud dentro de los establecimientos penitenciarios.

Por lo tanto, la implementación de espacios destinados a funcionar como centros de salud dentro del sistema penitenciario es una responsabilidad compartida entre el Depen, como gestor del Fondo Penitenciario, y las Secretarias de Administración Penitenciaria en el nivel estadual.

El Depen es precipuamente un órgano de fomento, y no un órgano ejecutor, por eso utiliza instrumentos de repase de presupuesto, normalmente a través de acuerdos administrados por una entidad bancaria del gobierno que gestiona el valor repasado mientras el Depen hace el monitoreo y fiscalización de la ejecución realizada por la beneficiaria, en ese caso la Secretaria Estadual de Administración Penitenciaria o congénere. Por lo tanto, el Depen, como órgano federal, pacta con los 26 Estados y el Distrito Federal.

Según el Departamento Nacional Penitenciario desde 2006 se viene realizando la acción de equipar unidades básicas de salud en el sistema penitenciario brasileño, por lo que se aparejaran 937 Unidades Básicas de Salud en Establecimientos Penales, de estas 43, con corte de género y equipamiento de los Centros de Referencia de Salud Materna Infantil. En 2019 se financiaron 101 nuevos espacios de salud.

Pero además de la atribución de construir y aparejar espacios destinados al atendimiento médico, el Depen viene desarrollando otras políticas que intentan auxiliar en la lucha por amenizar los problemas de que padece el sistema penitenciario de los Estados.

A título de ejemplificación en 2017, el Depen transfirió recursos financieros del Fondo Nacional Penitenciario a la Fundación Oswaldo Cruz - FIOCRUZ - para implementar una

campaña nacional de prevención de la tuberculosis en el sistema penitenciario. El proyecto, denominado Prisiones libres de tuberculosis, está diseñado para delinear y ejecutar estrategias de educación para la salud; organizar los flujos y procedimientos de salud en las unidades penitenciarias; ofrecer acciones de salud para el personal penitenciario, los presos y los familiares.

No se puede dejar de señalar el papel que está teniendo actualmente el Depen trabajando en la lucha contra la pandemia del COVID-19 en apoyo a las Unidades Federativas a través de acciones de salud, orientación técnica, adquisición de insumos, reuniones con gerentes y eventos en línea con la participación de los empleados del sistema penitenciario nacional.

La crisis generada por la pandemia ha colocado la administración pública más que nunca como objeto de controversias en materia de transparencia de sus actos. En tiempos de escasez de recursos, la población demanda una mayor participación en la gestión y se recela más de los órganos públicos.

TRANSPARENCIA COMO REQUISITO PARA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Rosanvallon apunta que el mayor problema de las democracias actualmente es fruto de la asociación hecha entre los procesos electorales y la legitimidad junto con la confianza. Esas cualidades, atribuidas originalmente al voto, tienen naturalezas distintas.

La legitimidad es un concepto con un valor jurídico-político derivada del proceso electoral, además es fácilmente vislumbrada por el porcentaje de votos que logra el representante. La confianza es un concepto más complejo y difícil de cuantificar, y está

difuminada en el tiempo posterior a las urnas, no es de carácter jurídico sino sustancial.

Por eso, Rosanvallon cree crucial la disociación de la legitimidad y confianza, con el propósito de construir estrategias que sobrepasen lo electoral, con el fin de restituir la confianza en las instituciones democráticas (ROSANVALLON, 2008).

La legitimidad en su versión clásica como resultado de las elecciones, ya no es razonable a las exigencias de una sociedad que clama por más intervención en las decisiones públicas mediante nuevas herramientas de participación y monitoreo de sus representantes.

Nevado llama la atención para el hecho de que el déficit de confianza de los ciudadanos en sus instituciones merma la legitimidad en el sentido más amplio y que la incidencia de esa dolencia por todo el mundo puede ser considerada una pandemia de desafección por parte de la ciudadanía hacia las instituciones públicas (NEVADO, 2014).

Y por eso había que encontrar herramientas que restituían la confianza, pues esa produce una ampliación del concepto de legitimidad, adiciona a su carácter procedimental una dimensión moral – la integridad – y una dimensión sustancial – la preocupación por el bien común (ROSANVALLON, 2008).

Una de esas herramientas fue crear fórmulas de supervisión de los gestores y ejercer el derecho de conocer las decisiones, como las ejecuta y con qué recursos.

En su libro Rosanvallon al definir "la contrademocracia" destaca el papel de la transparencia y del ejercicio del derecho a la información en la toma de decisiones en ese contexto de desconfianza, como una forma de auxiliar y extender el concepto mismo de la democracia electoral (ROSANVALLON, 2008).

En la misma línea de raciocinio, Nevado afirma que la manera de obtener una renovada confianza en las instituciones es rescatar el valor del derecho público, a través de la valorización de los mecanismos de control y responsabilidad con el objetivo de señalizar la virtud y la competencia de los gestores públicos. Esa ejemplaridad es el primer peldaño para la regeneración de la confianza y consecuentemente de la legitimidad (NEVADO, 2014).

Según O'Neill, el contravalor de la transparencia es la confianza. Lo que indica que la confianza en un individuo o una institución es inversamente proporcional al grado de transparencia exigido. Es la confianza la que abdica de saber más, de actuar sin un conocimiento completo (O'NEILL, 2002).

Pero como explica Bustos, en la relación entre la ciudadanía y sus representantes, dirigentes de instituciones del poder público, hay un flamante principio de desconfianza hacia quien ejerce el poder en su nombre. De esa forma, al representante le toca a todo momento probar que es merecedor de confianza y así renovarla. No hay lugar para la presunción de inocencia tan apreciada en el Estado de Derecho. Los representantes en cuanto tomadores de decisiones no pueden dejar de ser vigilados y han de estar siempre listos para demonstrar que sus conductas son rectas y virtuosas (BUSTOS, 2007).

En ese marco de cuestionamiento de la confianza en los administradores es donde ha surgido la reglamentación de la transparencia y el derecho a la información como una respuesta crucial para revigorar el concepto mismo de democracia. Además, la transparencia con el uso de las nuevas tecnologías es un servicio para la población acompañar las acciones gubernamentales y de esa forma comprender y evaluar esas actividades más allá de como herramienta de corrección. Es un camino para que la ciudadanía participe del gobierno más allá del momento del voto.

Lo que se aspira con la transparencia es la divulgación de información relevante, información confiable y comprensible, o sea, información de calidad proporcionada con prontitud y rapidez, para que la ciudadanía pueda participar en la gestión pública. La idea es que los ciudadanos tengan acceso a la información acerca de los actos administrativos desde su planificación hasta su finalización y, de esa forma, poder renovar la confianza en las instituciones.

En el caso de Brasil han sido necesarias más de dos décadas desde la promulgación de la Constitución de 1988 para la edición de la Ley n°12.527/11, Ley de Acceso a la Información – LAI – y así la regulación de ese derecho en la sociedad brasileña. En el ámbito del gobierno federal, que es el campo de análisis de ese trabajo, la LAI fue regulada por el Decreto N° 7.724, del 16 de mayo de 2012. En 2019, fue lanzada la plataforma Fala.BR reúne a los principales sistemas de ombudsman y acceso a la información en uso en Brasil, ambos desarrollados por CGU: e-SIC y e-Ouv. Herramienta utilizada en esta pesquisa.

Según el Right to Information Ratin Brasil ocupa buen puesto entre las leyes de acceso a la información existentes en el mundo, actualmente está en 22° puesto en fortaleza, al menos en el papel. Como afirma Nevado, la transparencia no puede ser una función administrativa o simplemente una respuesta a un mandato normativo. Al considerar que toda la información legal y económicamente destacada, toda la producción de conocimiento de los órganos públicos, sus actos y su personal tienen como destinatario a la ciudadanía, hay que suponer que lo que se espera es facilitar la participación y el control, con el fin de edificar una mejor gestión pública (NEVADO, 2014).

La administración al proporcionar la transparencia de sus datos crea un lugar para futuras reivindicaciones sociales. La transparencia fomenta la participación de todo tipo de clase social en el monitoreo de la gestión.

Pero históricamente el sistema penitenciario es un pequeño mundo cerrado entre muros que limitan el acceso al contacto con la sociedad. Destacase la necesidad de la opción de abrir la cárcel a la sociedad y, recíprocamente, de la sociedad a la prisión. Uno de los elementos más negativos de instituciones carcelarias, de hecho, es el aislamiento del microcosmos carcelario del macrocosmos social, simbolizado por las paredes y rejas.

Se puede decir que el sistema penitenciario, los trabajadores que allí actúan, como el preso, forma parte de una categoría que ve y no es vista, o, mejor dicho, es víctima de la invisibilidad social. Esto también encuentra correlación con el estigma que impregna el imaginario colectivo, reforzado por la falta de información y por la falta de interés del mundo exterior acerca de lo que allí ocurre.

Baratta afirma que las paredes de la prisión representan una barrera violenta que separa a la sociedad de una parte de sus propios problemas y conflictos (BARATTA, 1990). La visión de la sociedad en general refleja una visión excluyente y punitiva sobre el sistema penitenciario, pero sin lugar a duda el principal castigo es el olvido. Así que la transparencia juega un papel crucial en un intento de acercamiento entre esas dos partes de la sociedad separadas por las grades.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Actualmente, los gestores de la administración pública han buscado extender al sistema penitenciario los principios de participación de la sociedad civil que ya se han consolidado en otros campos de las políticas públicas. Esta tendencia es fruto en gran medida la evolución de la comunidad de derechos humanos, que pasa de protestas reactivas contra la violencia institucional a una

actitud proactiva, con el fin de evaluar y contribuir en la reestructuración del sistema.

En ese sentido Nevado argumenta que partiendo de la premisa de que la política, por medio de sus decisiones gubernamentales y la concretización de esas decisiones por la Administración Pública, tiene como objetivo el servicio a los ciudadanos, no resta duda acerca de la importancia de su participación en la toma de esas medidas que le van a impactar (NEVADO, 2017).

Para Prieto, la participación ciudadana tiene dos formas básicas: una participación administrativa, favorecida por el poder público desde arriba, y una participación autónoma, que surge de manera informal desde la misma ciudadanía desde abajo (PRIETO, 2009).

La participación ciudadana utiliza no solo mecanismos institucionales existentes, pero los relaciona con otros mecanismos legitimados en el proceso social. No hay una negativa del sistema representativo, sin embargo, su objetivo es mejorarlo. De ahí la demanda por la rendición de cuentas, control social y transparencia.

Parés define la participación ciudadana como una manera de acción colectiva, de reclamar o de responder a los llamamientos formulados desde el gobierno para interactuar en las decisiones de política pública, y eso significa voluntad de incidencia (PARÉS, 2009).

Hay también una carga de valores inherentes a la participación y además está edificada en una definición ambigua. Por un lado, está la idea de que la democracia es basada en la interacción entre la demanda de la sociedad y la respuesta del gobierno, y por otro está el ideal de la organización racional-burocrática del cual se espera que las decisiones gubernamentales sean guiadas por criterios técnico-profesionales y busquen la eficacia y la eficiencia en el uso

de los recursos públicos (KWEIT Y KWEIT, 2004). Esa polaridad es una realidad, pero con independencia de las formas que pueda tener, la participación significa hacer parte, tomar parte, ser parte de un acto o proceso, de una actividad pública, de acciones colectivas (TEIXEIRA, 1997).

Las razones del creciente interés en introducir la participación de ciudadanos en la gestión pública, tanto en América Latina como en Europa Occidental, son originadas en la preocupación por la crisis de credibilidad de la democracia representativa caracterizada por la apatía política de los votantes, por la desafectación marcada por importantes tasas de abstención electoral, cuando el voto no es obligatorio, y por el desinterés en el seguimiento de la gestión, cuando el voto si es obligatorio, todo eso, marcado por altos niveles de corrupción en la administración pública.

Según Aldret, desde su origen, la formalización de la participación ciudadana en políticas púbicas carga con la dicotomía entre el racionalismo por diseños que buscan la eficacia y la eficiencia del uso de los recursos públicos, y el ideal democrático de que la población tiene derecho a participar en mayor medida de las decisiones de gestión de los recursos. Y desde entonces ha habido un proceso pendular entre las dos tendencias, en el cual el fomento a la participación generalmente disminuye en épocas de crisis y pocos recursos, dando lugar al predominio de criterios más técnicos (ALDRET, 2017).

Así que, entre los dilemas, oportunidades y obstáculos de la administración pública actual, está esa dicotomía que se refiere a la restricción de los recursos y competencias del Estado en la provisión del bien público y el de la crisis de la democracia representativa al no ofrecer a la ciudadanía participación directa en las decisiones que inciden en sus vidas.

La Participación ciudadana en el caso brasileño

La CF entre sus principios fundamentales, tiene la participación popular en la gestión pública como derecho a la dignidad de la persona humana. Y más aún, el constituyente dejo esculpido el principio de la soberanía popular en el cual todo el poder emana del pueblo que lo ejerce a través de sus representantes o directamente en la manera establecida por la Constitución.

De esa forma, el régimen político en Brasil no es apenas representativo, pero también participativo. Con la redemocratización del Brasil e la promulgación de la CF, surge un contexto fértil para la participación ciudadana, formalmente se concretizan varias formas de acompañamiento de la gestión pública.

Participando y fiscalizando a través de instrumentos como el plebiscito, referendo, participación de audiencias públicas y por la iniciativa popular legislativa. Además, aparece en ese escenario otras formas de controle social como los consejos de políticas públicas, el presupuesto participativo, los observatorios sociales, los defensores del pueblo y la prensa.

Valle destaca que, a partir de la Constitución, los consejos pasan a tener un rol de controle de las políticas públicas e de representatividad de la población en diferentes sectores de interese de la ciudadanía, constituyéndose en espacios de articulación de la sociedad con los gobernantes (VALLE, 2004).

La promulgación de la CF, también conocida como Constitución Ciudadana, fue un momento de optimismo en el cual se esperaba dejar atrás la herencia autoritaria en cuestiones de materia penal y procesal penal, además desde 1984, con la Ley de Ejecución Penal el país adoptaba un modelo penal *welfare* (CARVALHO, 2010).

La participación ciudadana fue introducida de manera contundente en la cultura política brasileña, emergiendo una nova relación estatal entre sociedad y las cuestiones de orden público. En Brasil, la pena tiene como principio afectar los derechos políticos de participación en el sufragio, pero mantiene intactos otros derechos políticos que traspasan el concepto de democracia puramente ejercida a través del voto.

Sin embargo, en la práctica cuando se habla de participación directa de las personas privadas de libertad en políticas públicas, por ejemplo, se verifica que inexisten o son ínfimas. Lo que se encuentra son formas no electivas de representación. Como fue descrito anteriormente, Brasil institucionalizó diversos instrumentos de participación popular, para el trabajo en análisis el más pertinente fue la creación de un conjunto de consejos mixtos, formados entre el Estado y la sociedad civil en todos los niveles de gobierno, para actuar como instancias consultivas en distintas áreas de políticas públicas.

La Ley de Ejecución Penal, trae en su mandato la formalización de 3 Consejos. El primer de ellos, el ya nombrado Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, compuesto por 13 profesionales del campo jurídico penal, procesal penal o ciencias similares, subordinados e designados por el Ministerio de la Justicia, con mandato de 2 años.

El segundo órgano de representación penitenciario es el Consejo Penitenciario, un organismo para asesorar y supervisar la ejecución de la sentencia. Sus miembros son designados por el Gobernador del Estado, entre docentes y profesionales en el área de derecho penal, procesal penal, penitenciario y ciencias relacionadas, así como por representantes de la comunidad.

Y por último prevé el instituto del Consejo Comunitario, donde en cada condado estará compuesto mínimamente por 01

representante de asociación comercial o industrial, 01 abogado indicado por la Orden profesional de los abogados de Brasil, 01 defensor público y 01 asistente social. Todos los integrantes trabajan de forma voluntaria, sin remuneración.

En 2004, el CNPCP emitió una Resolución que establece reglas de organización de los Consejos de la Comunidad, ampliando posibilidades de participación de miembros de la sociedad para inclusión de entidades religiosas y educacionales, asociaciones sin fin lucrativos, clubes de servicios y sindicatos. Además, amplió considerablemente la lista de responsabilidades.

El Consejo Comunitario es un órgano creado para lograr la participación de la sociedad, a través de representantes de diferentes segmentos, en la ejecución de las sanciones penales, principalmente la privación de libertad y el retorno a la vida familiar y social de los egresados, reduciendo la distancia entre el ciudadano que cumple condena y la sociedad de la que es originario y a la que volverá.

El problema que surge en relación con el sistema penal es que tradicionalmente es un sistema cerrado. Las personas que actúan en él costumnan desarrollar un espíritu corporativo basado en su formación y en atribuciones de control social que ejercen, siendo resistentes a interferencias externas.

Según Zehr esa tendencia a la apropiación institucional y mentalidad corporativa son fruto de la forma que el Estado encara el conflicto social, el delito y la marginalidad. Ese modelo retributivo de justicia se caracteriza por vislumbrar el delito como una afronta al Estado. Desde la definición de la culpa a la ejecución de la pena, todo ocurre entre el infractor y el Estado, quedando la víctima y la sociedad ausente o en silencio (ZEHR, 1990).

En general el cumplimiento del castigo impuesto al condenado es una prerrogativa del Estado, y reverter ese proceso de exclusión de la sociedad en el sistema penitenciario no es baladí, sino

que es un obstáculo a la hora de incorporar la sociedad civil en el contexto de decisiones penitenciarias *intramurus*, además sumase la estigmatización que sufren los apenados por parte da sociedad, que como visto considera que os presos no son merecedores de derechos.

Por todo eso es normal encontrar cierto descredito en la posibilidad de intervención decisiva en la ejecución de políticas públicas por medio de ese tipo de representación, o sea, los consejos, o más aun da falta de identificación de los custodiados con eso representantes no electos.

TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA DEL DEPEN

Desde el inicio de la crisis causada por la COVID-19 en marzo de 2020, el DEPEN monitorea casos sospechosos y detectados del coronavirus, lo hace abastecido de informaciones fornecidas por los Estados de la Federación y la dispone en un sistema BI – *bussines intellingence* – con el objetivo de proporcionar transparencia de las acciones posibilitando el acompañamiento por cualquier ciudadano o instituciones interesadas.

Al visitar la página institucional del DEPEN, se puede verificar información sobre el historial de acciones para prevenir el COVID-19: reglamentos y lineamientos, todos construidos en alianza con el Ministerio de Salud; alusión al trabajo interinstitucional realizado con el apoyo de la Fundación Oswaldo Cruz; estrategia de reuniones semanales con los gestores estatales de salud del sistema penitenciario; eventos en línea y finalmente compra directa y donación de insumos de salud a los estados.

Considerando que la situación impuesta por la pandemia en los presidios ha generado mucha inseguridad por parte de los familiares, al tener las visitas suspensas como medida de prevención,

es importante la información actualizada y primaria con el máximo de detalles posibles y facilidad de acompañamiento por los ciudadanos y demás instituciones.

Cabe recordar que las informaciones presentadas en el painel son fornecidas por las Unidades Federativas, siendo que en ese caso en concreto el papel del DEPEN es de coordinador y no de ejecutor. Y lo hace constar en la explicación al afirmar que los datos son actualizados diariamente a través de informaciones fornecidas por otras instituciones. Un apartado de la página institucional que merece destaque es él que se refiere a las adquisiciones de emergencia durante la pandemia.

Rose-Ackerman advierte que la pandemia ha creado incentivos a la corrupción y al fraude. En un marco de la lucha por recursos esenciales, en que los gobiernos tienen la posibilidad legal de movilizar grandes fondos para solventar la situación sanitaria y los funcionarios ejercen una gran discrecionalidad en la partida de los recursos, la transparencia disminuye y el sistema de control y cumplimiento normativo es objeto de negligencia (ROSE-ACKERMAN, 2021).

Aún que ha habido acciones del Defensor Público de algunos estados pidiendo transparencia sobre la situación de los presos frente la COVID-19, el análisis del papel del DEPEN como catalizador de las informaciones generales ofrecidas por los estados y ofertados a la población en su página institucional resulta en relevante y satisfactoria muestra de transparencia.

No cabe a la institución entrar en casos concretos ni informar sobre la situación de salud nominalmente de la población encarcelada en los sistemas penitenciarios estaduales. Es el tipo de información que las Secretarias tienen que facilitar a los familiares en sus respectivos estados.

En la sección de Acciones y Programas la institución divulga informaciones relativas a las políticas penitenciarias garantistas de derechos de las personas presas. Al adentrar en el apartado dedicado a la asistencia a la salud uno se depara con el nombre de la coordinación encargada de la política, Coordinación de Salud – COS -, del mismo modo, de su correo electrónico y número de teléfono.

En seguida hace una contextualización del derecho a la salud en el sistema penitenciario y lo ampara presentando la base legal de la PNAISP. También enseña datos del SISDEPEN relativos al número de espacios de salud existente en los estabelecimientos penitenciarios y de número de profesionales sanitarios que actúan en el sistema carcelario.

Destaca que los datos y cuantitativos presentados los puede encontrar también en el apartado del SISDEPEN, sin embargo, aquí están contextualizados, con explicaciones e incluso con parametrizaciones en relación a la población en general, lo que hace que la información sea más digerible.

Posteriormente la institución cuenta que firmó en 2017 un Termo de Ejecución Descentralizada – TED -, con la Fundación Oswaldo Cruz con el objetivo de ejecutar una campaña de comunicación a través del desarrollo de acciones de educación para la salud enfocadas en la tuberculosis en el sistema penitenciario y la calificación de la red de atención para promover la identificación y manejo adecuado de las personas con TB y coinfecciones entre los presos, familiares, profesionales de la salud y la seguridad, a través de articulaciones con las autoridades locales.

Como metodología de pesquisa, con el fin de profundizar en la transparencia pasiva y a la vez conocer el grado de participación social en la política de salud del DEPEN, han sido enviados algunos cuestionamientos a través del Sistema de Acceso a la Información.

En primer lugar, se preguntó el volumen de pedidos de información sobre la política de salud ejecutada por el DEPEN entre 2018 y 2020. Verificase en el proceso que el pedido fue atribuido al área temática, COS, que afirma que hubo 41 procesos abiertos a raíz de algún cuestionamiento.

Teniendo en cuenta que el sistema penitenciario mantiene aproximadamente 750 mil personas que, en el lapso temporal de 3 años, debido a las entradas y salidas del sistema, representan un número bien mayor, es alarmante el poco interese que ha generado en la sociedad el derecho a la salud de los custodiados.

Al cuestionamiento sobre canales de transparencia, el Depen enumeró aquellos que han sido verificados en pesquisa en el internet, o sea, la página institucional, la página del proyecto y los seminarios realizados y ahora disponibles en el canal de YouTube.

La pregunta que enfrentó mayor dificultad fue en relación con el número de Consejos Comunitarios existentes en Brasil, el DEPEN no supo responder y sugirió buscar una respuesta en el Consejo Nacional de Justicia - CNJ -, y adjuntó un documento que habla sobre la meta del mapeo de los Consejos para el ciclo 2020-2022. Sin embargo, al ser cuestionado, el CNJ se limitó a indicar que debía visitar la página institucional para conocer al final las investigaciones y publicaciones, pero al visitar la página institucional no encontró nada al respecto.

En ese punto, sale a flote la complejidad del sistema penitenciario, que es responsabilidad de diversas esferas federativas y que también traspasa los Poderes. En 2012 el CNJ en conjunto con el Ministerio de la Justicia, organizaran el I Encuentro Nacional de Consejos de la Comunidad, dejando pistas de que el trabajo interinstitucional es lo más apropiado para el sistema penal.

CONSIDERACIONES FINALES

El sistema penitenciario brasileño es complejo de gestionar, son números voluminosos y diferentes gobiernos locales que además tienen que articular con diferentes sectores para ofertar una política pública dentro de las unidades carcelarias. En la búsqueda de la buena gestión considerase que la transparencia y la participación ciudadana son paradigmas cruciales.

En la actualidad es importante diversificar la forma de comunicación entre la administración pública y la sociedad, además de los portales de transparencia que cumplen su cometido legal, es necesario profundizar en nuevas herramientas de comunicación. El fenómeno de la sociedad líquida es una realidad que no se puede negar, las formas de comunicación se encuentran en plena transformación.

Las redes sociales son una herramienta importante que la administración pública debe utilizar, pues proporciona una comunicación más fluida y rápida. Es una oportunidad también para mayor transparencia y acercamiento entre la población y la administración.

Se constató que existe un esfuerzo por parte del organismo por comunicarse, principalmente, con las instituciones de salud a través de las cuales se permea la salud penitenciaria, sin embargo, aún falta una relación directa con instancias que puedan representar más legítimamente a la población privada de libertad.

Del mismo modo, es necesario utilizar todas las formas posibles de interacción con la sociedad, si bien históricamente existe un desinterés de la población por lo que sucede dentro de los muros penitenciarios, la administración pública tiene el papel de instituir,

promover y buscando nuevas formas de comunicación entre ciudadanos y gestores públicos.

La participación ciudadana en la Gestión Pública es una importante herramienta en la mejoría de los servicios prestados, y la creación de los Consejos comunitarios, como en el caso concreto de los penitenciarios, son consecuencia de la democratización del Estado brasileño, que forjó en la carta magna la participación social como un punto clave para la garantía de derechos humanos y de la ciudadanía, además de para la organización de las políticas públicas.

El papel del Departamento Penitenciario Nacional en el entramado de los sistemas penitenciarios de Brasil es complicado, pero resulta imprescindible que asuma su mejor versión de líder en la mejoría del sistema carcelario. No es tarea fácil, pero es posible. Hay que actualizar el concepto de transparencia, superando el modelo normativo y buscando crear un espacio donde la exposición de información sea también un campo de transmisión de conocimiento.

Quizá sea una utopía pensar que se puede cambiar el estigma de toda la sociedad hacia el sistema penal, sin embargo, hay que fomentar la comunicación con los grupos de defensa de los intereses de los reclusos. Más aún, hay que diseñar caminos para que los Consejos penitenciarios y comunitarios sean una realidad, que no solo existan, pero que sean plurales en su formación y que puedan ejercer el papel de representantes de esa parcela de la población inmersa en el contexto de caos y olvido.

REFERENCIAS

ALDRET, A. D. “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”. **Gestión y Política Pública**, vol. 26, n. 2, 2017.

BARATTA A. “Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado”. **Portal do CEUMA** [1990]. Disponible en: <www.ceuma.br>. Consultado en: 23/04/2021.

BUSTOS GILBERT, R. “Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario”. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 19, 2007.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional Didático**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1999

CARVALHO, S. **O papel dos atores do sistema na era do punitivismo**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2010.

DYE, T. D. **Unterstanding public policy**. London: Pearson, 2016.

FRANCO M. A. **Cultura dos direitos humanos in Direitos Humanos**: legislação e jurisprudência. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1999.

KWEIT, M. G.; KWEIT, R. W. “Citizen Participation and Citizen Evaluation in Disaster Recovery”. **The American Review of PublicAdministration**, vol. 34, 2004.

LASWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. New York: Peter Smith Pub Incorporated, 2008.

LINDBLOM, C. **El proceso de la elaboración de las políticas públicas**. Madrid: Ministerio del Planeamiento, 1991.

LYNN, L. E. **Designing public policy**: a case book on the role of policy analisis. Santa Monica: Prentice Hall 1980.

MERINO, M. **Políticas públicas**: ensayo sobre intervención del Estado em la solución de problemas públicos. Ciudad de México: CIDE, 2013.

NEVADO-BATALLA M. P. T. "Algunas reflexiones sobre formación y control de las decisiones públicas. Instituto Nacional de Administración Pública". **Revista de Estudios Locales Cunal**, n. 23, 2015.

NEVADO-BATALLA M. P. T. "Paradigmas de la mejora y el control de la gestión pública (transparencia, responsabilidad y calidad de los servicios) perspectivas desde el ordenamiento jurídico español". **Iustitia**, n. 12, 2014.

O'NEILL, O. **A question of trust**: The BBC Reith Lectures. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PARÉS, M.; RESENDE, P. "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: Sus límites y radicalidades". *En*: PARÉS, M. (coord.). **Participación y calidad democrática**: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel, 2009.

PASTOR-ALBALADEJO, G. **"**Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". *In*: PASTOR- ALBALADEJO, G. **Teoría y Práctica de las Políticas Públicas**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014.

PRIETO, P. **Rumbo a Ítaca**: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI. Caracas: CLAD, 2009.

ROBBINS, S, **Administración**: teoría y práctica. Ciudad de México: Prentice-Hall Hispanoamericana, 1987.

ROSANVALLON, P. **La contrademocracia**: la política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2008.

ROSE-ACKERMAN, S. "Corrupción y COVID-19". **Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad**, vol. 20. 2021.

SEMER, M. **Sentenciando o tráfico**: o papel dos juízes no grande encarcelamento. São Paulo: Editora Tirant lo Blanch Brasil, 2020.

SIMON, H. **Comportamento administrativos**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

TEIXEIRA, S. M. F. "Retomar o debate sobre a reforma sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS)". **Revista de Administração de Empresas**, vol. 49, n. 4, 2009.

THOENING, J. C. "Política Pública y acción Pública". **Revista Gestión y Política Pública**, vol. 6, n. 1, 1997.

VALLE, B. B. R. "Controle social da Educação: aspectos históricos e legais. *In*: SOUZA, D. B. **Conselhos Municipais e Controle Social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Editora Xamã, 2008.

WACQUANT, L. "O lugar da prisão na nova administração da pobreza". **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 27, 2008.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2013.

ZEHR, H. **Changing Lenses**: A New Focus for crime and justice. Scottsdale: Herald Press, 1990.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Ágatha Krystine Pinheiro de Matos é graduada em Direito pela Centro Universitário Estácio da Amazônia. Áreas de interesse de pesquisa: Direito Penal e Direito Processual Penal. E-mail para contato: agathakrystine7@gmail.com

Alexandre Vieira Soares é agente de Polícia Civil no Estado do Espírito Santo. Graduado em Engenharia Civil. Especialista em Logística pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail para contato: alexandrevix@msn.com

Altiva Barbosa da Silva é professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Geógrafa, mestre e doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: altiva.barbosa@ufrr.br

Ana Lúcia de Sousa é professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Mestre e doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail para contato: ana.sousa@ufrr.br

Carlos Augusto Pinel Machado é agente de Polícia Civil no Estado de Goiás. Graduado em Direito. Especialista em Logística pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail para contato: capm1.pc@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Clebson Santos de Brito é técnico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail para contato: clebsonsantosdebrito@gmail.com

Elói Martins Senhoras é economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. *Post-doc* em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Eudyafla Nogueira Chagas é graduada em Direito. Especialista em Direito Militar. Mestranda em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: adv.eudyafla@gmail.com

Fernanda Gabriela Silva Cordeiro de Lima é graduada em Relações Internacionais. Mestranda em Sociedade e Fronteira pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: fernandacordeiro1507@gmail.com

Gustavo Debortoli é graduado em Direito. Especialista em Marketing e Relações Públicas. Mestre e doutor em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail para contato: gustavo.debortoli@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Hallyson Thiago Araújo de Souza é servidor público do Instituto Federal de Roraima (IFRR). Especialista em Administração Pública pela Faculdade Educacional da Lapa (FAEL). E-mail para contato: hally.souza@gmail.com

Helder Arns Pedron é delegado da Polícia Civil do Distrito Federal. Graduado em Direito. Especialista em Logística pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail para contato: helderpedron@gmail.com

Ignácio Lund Gabriel da Silva Carmo é engenheiro agrônomo. Graduado, mestre e doutorando em Agronomia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: ignacio.carmo@yahoo.com.br

Ingrid Lenterso Banon de Lucas é graduado em Psicologia. Mestranda em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Áreas de interesse de pesquisa: Direito Penal e Direito Processual. E-mail para contato: ingridlenterso@gmail.com

Jairo Santander é professor da Universidad de los Andes (UNIANDES), Colômbia. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento Regional. Doutor em Ciência Política. E-mail para contato: jsantand@uniandes.edu.co

SOBRE OS AUTORES

Jessyca Sampaio Rodrigues é bacharel em Direito pela Universidade Estácio Atual da Amazônia. Pós-graduanda em Direito Previdenciário pela Universidade Virtual de Roraima (UNIVIR). E-mail para contato: rodrigues.jessyca@live.com

Jimmy Santana de Carvalho Segundo é delegado da Polícia Civil do Estado de Roraima. Graduado em Direito. Especialista em Logística pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail para contato: jscsegundo@gmail.com

José Carlos André dos Santos é delegado da Polícia Civil do Estado de Alagoas. Graduado em Direito. Especialista em Logística pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail para contato: alexandrevix@msn.com

Kelma Cristina da Silva Wendling é bacharel em Relações Internacionais. Mestranda em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Roraima (UERR). E-mail para contato: wendlingkelma@gmail.com

Lobelia da Silva Faceira é professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail para contato: lobelia.faceira@unirio.br

SOBRE OS AUTORES

Luziene Corrêa Parnaíba é professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Mestre em Sociologia. Doutor em Ciências Políticas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail para contato: luziene.parnaiba@ufrr.br

Mariana Leiras é assistente social. Mestre em Serviço Social. Doutoranda em Memória Social pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail para contato: mariana.leiras@edu.unirio.br

Mônica de Fatima Bianco é pesquisadora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Graduada, mestre e doutora em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: mofbianco@gmail.com

Rodrigo Pereira Lopes é policial penal federal. Graduado em Gestão Pública. Mestre em Estratégias Anticorrupção e Políticas de Integridade pela Universidade de Direito de Salamanca. E-mail para contato: rodrigo.lopes@mj.gov.br

Sabrina Oliveira de Figueiredo é graduada em Direito. Especialista em Gestão Integrada em Segurança Pública. Mestre e doutoranda em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail para contato: sab.figueiredo@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Simone Arruda do Carmo é delegada da Polícia Civil do Estado de Roraima. Mestranda em Geografia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Áreas de interesse de pesquisa: Direito Penal e Direito Processual Penal. E-mail: simonedelegada@hotmail.com

Wendel Juan Figueira do Nascimento é bacharel e mestre em Geografia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Sargento da Polícia Militar do Estado de Roraima. E-mail para contato: wendeljuan.geo@gmail.com

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2023