

REVISTA  
**PRO LEGE  
VIGILANDA**

ISSN: 2965-1786

# 2023

VOLUME 2 | NÚMERO 2

SEGURANÇA PÚBLICA E  
DEFESA SOCIAL



\*\*\*  
**ESBM**  
EDITORA

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Pro Lege Vigilanda

R454 Escola Superior dos Oficiais da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros. – v. 2, n. 2, 2023. - Porto Alegre: Editora ESBM, 2023. 226p.

Semestral

Disponível em: <https://periodicos.esbm.org.br>

e-ISSN: 2965-1786

1. Segurança pública. 2. Defesa social. 3. Polícia militar. 4. Corpo de bombeiros militar. 5. Polícia civil. 6. Brasil – Rio Grande do Sul - polícia. 7. Defesa civil. 8. Políticas públicas. I. Título.

**CDU 355.02**

Ficha catalográfica pelo Sistema Integrado DigitalPub  
Bibliotecária: Tirza Egito Rocha de Souza – CRB-15/ 0607

#### Índice para catálogo sistemático:

- |  |            |
|--|------------|
| 1. Políticas públicas. Política de defesa. | CDU 355.02 |
| 2. Segurança militar. Polícia militar.     | CDU 356.35 |

**Editor-Chefe:**

Dr. Vinícius Oliveira Braz Deprá (CBM/RS)

**Co-Editor:**

Ms. Yury Vieira Tupynambá de Lélis Mendes (BM/RS)

**Conselho Editorial:**

Dr. Marcos Roberto de Lima Aguirre (JP/RS)

Dr. Francis Albert Cotta Formiga (UEMG/MG)

Dr. Noel Antônio Baratiere (OAB/SC)

Dra. Mariângela Guerreiro Milhoranza (JP/RS)

Dr. Ruy Teichert Filho (HBM/RS)

Dra. Elida Damasceno Braga (PM/SE)

Dr. Wagner Silveira Feloniuk (FURG/RS)

Dra. Luciane Martins de Araújo (PUC/GO)

Dra. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira (PGMPOA/RS)

Dra. Angela Cristina Viero (JP/RS)

Dra. Anatórcia Rovani Pilati (JP/RS)

Ms. Roberto dos Santos Donato (BM/RS)

Ms. Hélio Miguel Schauen Jr (BM/RS)

Ms. Maurício Paraboni Detoni (BM/RS)

Ms. José Camilo da Silva (PC/AM)

Ms. Vanilo Cunha de Carvalho Filho (FDAT/CE)

Ms. Diego Romero (JP/RS)

Ms. Fabiano Justin Cerveira (JP/RS)

Ms. Giancarlo Michel de Almeida (JP/RS)

Ms. Patrícia Picolotto (PP/RS)

Ms. Rusley Hilário Medeiros Miorim (GM/ES)

Ms. Sandra Mara Guaglianoni Neto (PC/RS)

## APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que anunciamos a 2ª Edição da Revista Pro Lege Vigilanda (RPLV)!

Vinculada à Escola Superior dos Oficiais da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (ESBM), e edificada em parceria com a Faculdade João Paulo II, a Revista tem como escopo contribuir no cenário nacional e internacional para o estudo científico e prático-profissional das ciências militares, policiais, jurídicas, políticas e sociais, com ênfase nas áreas de Segurança Pública e Defesa Social.

Contando com artigos e reflexões dos mais variados saberes na área de Segurança Pública e Defesa Social, visa a disponibilizar uma ferramenta de diálogo, de aperfeiçoamento e valorização profissional, tornando-se um ambiente doutrinário de base científica, em sintonia com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), para a formulação e a avaliação de políticas públicas, em consonância com o Sistema Único de Segurança Pública instituído pela Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, atentando-se primordialmente à difusão de conhecimento nas seguintes linhas de pesquisas:

- i. antropologia social e instituições de Estado com reflexo na violência e criminalidade;
- ii. integração em ações de segurança pública e políticas públicas transversais para redução da criminalidade;
- iii. governança em segurança pública e defesa social com ênfase na gestão de pessoas, projetos, processos, indicadores e riscos;
- iv. tecnologia da informação, interoperabilidade de sistemas e inovação tecnológica para investigação e inteligência;
- v. políticas para enfrentamento e prevenção à criminalidade contra grupos vulneráveis e meio ambiente;

- vi. sistema penitenciário e inserção social;
- vii. valorização, qualificação e saúde dos profissionais de segurança pública;
- viii. aperfeiçoamento do ensino, pesquisa, educação e formação profissional em segurança pública.

A presente edição conta com cinco artigos científicos e uma nota técnica, selecionados a partir de critérios técnicos e metodológicos consoante as diretrizes da pesquisa científica.

Inicialmente, Silvio Erasmo Souza da Silva e Marcos Migotto Carneiro apresentam o artigo “A possibilidade da mediação como estratégia da brigada militar na resolução e prevenção de conflitos nas escolas públicas do estado”, cujo objetivo é verificar a possibilidade da mediação como uma estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos pelas patrulhas escolares.

Outrossim, Yury Vieira Tupynambá De Lélis Mendes aborda o tema “A Brigada Militar do Rio Grande do Sul e as operações de manutenção de paz da ONU”, no qual aprofunda as reflexões a respeito do emprego de policiais militares do Estado do Rio Grande do Sul nas Operações de Manutenção de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ainda, Beverly Bassani Silva e Larissa Nunes Cavalheiro trazem o artigo titulado “A Polícia Civil gaúcha e o programa MEDIAR RS na consolidação da justiça restaurativa no Brasil”, que inclusive foi originalmente publicado originalmente na Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 9 (2023), n. 2, vinculada a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. As autoras abordam a atuação da Polícia Civil – RS como agente na mediação de conflitos envolvendo situações de violência contra a mulher, ressaltando a importância da Justiça Restaurativa.

Além disso, Sandra Mara Guaglianoni Neto traz à lume a “implementação do gerenciamento de riscos e a efetividade da gestão estratégica de operações integradas de segurança pública”, enfatizando que uma das diretrizes da Lei n.º 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, é justamente o planejamento estratégico e sistêmico e a atuação integrada entre os entes e órgãos de segurança pública, tendo como um de seus objetivos o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais.

Na sequência, Bruno de Lima Silva e Marcio Luiz da Costa Limeira apresentam o estudo: “As novas tecnologias e a segurança pública: um casamento complexo e promissor”, por meio do qual analisam a viabilidade da utilização de alguns tipos de novas tecnologias na segurança pública, com ênfase nos impactos no controle da criminalidade.

Ao final, Roger Nardys de Vasconcellos e Marlon Jorge Teza apresentam Nota Técnica, disponibilizada pela Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares Estaduais - FENEME, a respeito da análise sobre a ADI 5354-SC, que conclui sobre a impossibilidade do exercício de poder de polícia pela atividade de bombeiro voluntário.

Assim, convidamos a todos para apreciarem os trabalhos trazidos nesta 2ª Edição, ficando o convite também para submissão de artigos para as próximas edições.

Vida longa à Revista *Pro Lege Vigilanda!*

**Vinícius Oliveira Braz Deprá, Dr.**

Editor-Chefe

# SUMÁRIO

## ARTIGO

A possibilidade da mediação como estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos nas escolas públicas do Estado .....8  
Silvio Erasmo Souza da Silva, Marcos Migotto Carneiro

A Brigada Militar do Rio Grande Do Sul e as operações de manutenção de paz da ONU ..... 34  
Yury Vieira Tupynambá de Lélis Mendes

A Polícia Civil gaúcha e o Programa MEDIAR RS na consolidação da justiça restaurativa no Brasil ..... 70  
Beverly Bassani Silva, Larissa Nunes Cavalheiro

Implementação do gerenciamento de riscos e a efetividade da gestão estratégica de operações integradas de segurança pública ..... 100  
Sandra Mara Guaglianoni Neto

As novas tecnologias e a segurança pública: um casamento complexo e promissor ..... 115  
Bruno de Lima Silva, Marcio Luiz da Costa Limeira

## NOTA TÉCNICA

Atividade de Bombeiro Voluntário. Exercício do Poder de Polícia. Impossibilidade. Atividade Típica de Estado - Corpo de Bombeiros Militar. STF, ADI 5354-SC. .... 159  
Roger Nardys de Vasconcellos, Marlon Jorge Teza

## A POSSIBILIDADE DA MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DA BRIGADA MILITAR NA RESOLUÇÃO E PREVENÇÃO DE CONFLITOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO ESTADO

Recebido em: 07/04/2023

Silvio Erasmo Souza da Silva<sup>1</sup>

Aceito em: 08/09/2023

Marcos Migotto Carneiro<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente estudo teve como objetivo verificar a possibilidade da mediação como uma estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos pelas patrulhas escolares. Desse modo, para a consecução do presente trabalho, fez-se necessário fazer o seguinte questionamento: É possível a adoção da mediação por meio das patrulhas escolares como estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos nas escolas públicas do Estado? A principal hipótese para responder a esse questionamento afirma que a mediação por meio das patrulhas escolares pode ser adotada pela Brigada Militar como estratégia para redução dos conflitos nas escolas estaduais, porém, dependeria de qualificação específica dos patrulheiros. Nesse sentido, para responder ao problema central da

---

1 Capitão do Quadro de Oficiais de Estado Maior da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul Docente do Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação da UNISC Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Bacharel em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bacharel em Ciências Militares, Defesa Social pela Academia de Polícia Militar da Brigada Militar do Estado Rio Grande do Sul, Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhaguera-UNIDERP e Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza, Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Venda Nova do Imigrante.

2 Major do Quadro de Oficiais de Estado Maior da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Militares pela Academia de Polícia Militar da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul em 2018.

pesquisa utilizou-se do método hipotético dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica, através de doutrinas específicas da área, dissertações e artigos de pesquisadores que trabalham com o referido tema.

**Palavras-chave:** Escola. Brigada Militar. Mediação. Patrulhas Escolares.

**ABSTRACT:** The present study aimed to verify the possibility of mediation as a strategy of the Military Brigade in the resolution and prevention of conflicts by school patrols. Thus, in order to carry out the present work, it was necessary to ask the following question: Is it possible to adopt mediation through school patrols as a strategy of the Military Brigade to reduce conflicts in public schools in the state? The main hypothesis to answer this question states that mediation through school patrols can be adopted by the Military Brigade as a strategy to reduce conflicts in state schools, but it would depend on the specific qualification of the patrollers. In this sense, in order to answer the central problem of the research, the hypothetical deductive method and the technique of bibliographic research were used, through specific doctrines of the area, dissertations and articles by researchers who work with the aforementioned theme.

**Keywords:** School. Military brigade. Mediation. School Patrols.

## **INTRODUÇÃO**

A escola se apresenta hoje como local privilegiado de socialização e, portanto, muito propício ao desenvolvimento de sentimentos. No entanto, eles podem gerar algum tipo de divergência, justamente quando não existir espaço para o diálogo, podendo trazer consequências negativas para os alunos, professores, funcionários

e para a sociedade em geral. Quando isso ocorre, percebe-se a necessidade de que sejam tomadas providências para que essa situação conflituosa não se agrave e, conseqüentemente, venha a se tornar um ato de violência, seja física ou psicológica.

Dessa forma, existe uma grande necessidade de saber lidar com estes conflitos, os quais estão presentes nas instituições de ensino, e, como umas das finalidades da polícia militar é a solução pacífica de tais conflitos, é importante utilizar todas as formas possíveis de resolvê-los e preveni-los, justamente para que um pequeno ato de indisciplina não venha a se transformar em um ato infracional.

Porquanto, a presente proposta de estudo terá por objetivo verificar a possibilidade da mediação como estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos escolares através das patrulhas escolares.

Para a consecução do presente trabalho, é necessário fazer o seguinte questionamento: É possível a adoção da mediação por meio das patrulhas escolares como estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos nas escolas públicas do Estado? A principal hipótese para responder a esse questionamento afirma que a mediação por meio das patrulhas escolares pode ser adotada pela Brigada Militar como estratégia para redução dos conflitos nas escolas estaduais, porém dependeria de qualificação específica dos patrulheiros

Do mesmo modo, para responder ao problema central da pesquisa utilizar-se-á o método de abordagem hipotético dedutivo e o método de procedimento monográfico, bem como a técnica de pesquisa bibliográfica, através de doutrinas específicas da área, dissertações e artigos de pesquisadores que trabalham com o referido tema.

Portanto, para ser desenvolvida a pesquisa, ela será estruturada da seguinte forma: primeiro buscar-se-á descrever os tipos mais

comuns de conflitos envolvendo a comunidade escolar, após, apresentar-se-á a origem, conceito, objetivos e princípios da mediação, e por fim, buscando responder diretamente o problema, analisar-se-á a possibilidade da mediação, através dos patrulheiros escolares, como estratégia da Brigada Militar na prevenção e resolução de conflitos escolares.

## **TIPOS DE CONFLITOS MAIS INCIDENTES NA COMUNIDADE ESCOLAR**

O conflito social é inerente à própria vida das sociedades, e a sua existência aparece como sinal de vitalidade da atividade humana. Apenas as sociedades totalitárias, caídas na estagnação, veem erradicadas do seu seio as lutas sociais. Não existe atividade coletiva sem mudança, do mesmo modo que não existe vida social sem antagonismos. Dessa forma, o conflito tende a gerar a mudança e produzir novos conflitos (FERNANDES, 1993).

No entanto, isso só acontece quando as políticas públicas são excludentes, injustas e corruptas. Desse modo, quando não existirem políticas públicas, ou elas forem ineficazes, os conflitos mal administrados poderão se transformar em pequenos delitos, e gradativamente poderão se agravar e originar crimes graves. (VASCONCELOS, 2008).

Fazendo-se um exame da etimologia da palavra conflito, compreende-se que representa a oposição de ideias. Assim, Spengler (2016, p.108) entende que o conflito consiste em "um enfrentamento entre dois seres ou grupos da mesma espécie que se manifestam, uns a respeito dos outros, uma intenção hostil, geralmente com relação a um direito".

Além disso, entende-se que o conflito pode ser tanto um ponto de vista discordante, como um modo distinto de traduzir um posicionamento. Por isso, todos que interagem em comunidade têm

diferentes tipos de vivências com o conflito. A partir das experiências de crianças e depois com a puberdade, as pessoas continuarão enfrentando algum tipo de conflito, como os que acontecem no ambiente escolar, família e comunidade (CHRISPINO, 2007).

Nesse sentido, qualquer pessoa que interage em comunidade, de uma forma ou de outra já passou por alguma experiência conflituosa. O conflito sempre esteve presente dentro das diferentes relações, não sendo diferente na comunidade escolar. Assim sendo, os conflitos variam entre aparentes e reais, sendo que os aparentes mesmo que externalizados nem sempre irão expor a verdadeira contrariedade e incômodo que intimamente provocam (SALES, 2010).

Também existem outros preceitos que trazemos no nosso íntimo e que nos impõem a (não sei se é esse o sentido) refletir que as pessoas carregam crenças, concepções e princípios empregados de geração em geração, os quais serão efetivamente edificados e reestruturados na comunidade escolar, no convívio frequente com os congêneres, indivíduos que pensam contrariamente e também com aqueles que possuem diferentes realidades (RAAB; DIAS, 2015).

Como a sociedade constantemente passa por mudanças, onde a expectativa de ser um padrão para os outros move as atitudes dos sujeitos, haverá provocações pelas possibilidades acerca de atitudes que podem promover punições ou gratificações. Perante o conflito manifestam-se competências de decidir entre o bom e o ruim nos relacionamentos, sendo que em razão deles, ocorrerão alternativas que conforme sua administração poderão aflorar significativas soluções (SPENGLER, 2016a).

Além disso, salienta-se que a escola se inclina na imitação da comunidade que está inserida. Na escola existe uma hierarquia que deve ser obedecida entre superiores, corpo docente até aos responsáveis pela boa administração do ambiente, sendo que todos colocam a engrenagem para funcionar. Incorporados nesse ambiente,

estes atores possuem obrigações de desempenhar suas atribuições de maneira eficaz, ensinando aos alunos todas suas experiências e conhecimentos necessários para formação no futuro (SILVA, 2010).

Neste contexto, entende-se que os conflitos educacionais são aqueles provenientes de ações próprias dos sistemas escolares ou ainda, aqueles oriundos das relações que envolvem os atores da comunidade social que estão inseridos. Pode-se ainda apontar os conflitos que derivam das diferenças pessoais e os que, justamente por resultam de intolerâncias acontecerem no espaço próprio da escola com as pessoas da comunidade escolar (CHRISPINO, 2007).

Dessa maneira, verifica-se que o conflito no ambiente escolar começa por meio de desconsideração ao seu semelhante e na violação às regras convencionadas. Por conseguinte, nota-se que a carência de limites relacionada ao desrespeito aos demais colabora para que as crianças e adolescentes procurem influenciar uns aos outros como forma de forçar a obtenção de respeito, muitas vezes pela agressão (SALLES, 2014).

As formas mais corriqueiras de conflito entre os jovens no ambiente escolar começam com ataques ameaçadores, isto é, ameaças de agressões físicas ou psicológicas. Estas intimidações podem acontecer entre colegas, professores, como também aos familiares dos alunos ou até mesmo com os trabalhadores da escola (ABRAMOVAY et al., 2002).

Assim, sobre a existência dos conflitos, Chrispino (2007, p.16) esclarece que:

[...] certamente poderíamos ainda apontar os que derivam dos exercícios de poder, dos que se originam das diferenças pessoais, dos que resultam de intolerâncias de toda ordem, os que possuem fundo político ou ideológico.

Nesse sentido, denota-se que a violência no meio escolar muda de acordo com a forma que é abordada. Antes, as análises recaíam

sobre a violência do sistema escolar, especialmente por parte dos professores contra os alunos. No entanto, para efeito de estudo, a violência escolar é proveniente de ações próprias do sistema escolar, até mesmo àquelas oriundas das relações que envolvem os membros da comunidade escolar. (ABRAMOVAY et al, 2002).

Ademais, encontra-se uma constante “Concorrência” e “Atos de provocações”, tanto em relação às crianças, assim como, quanto aos adolescentes. A concorrência obtém maior relevância entre os conflitos. São circunstâncias que as crianças atuam para conquistar algum fim material ou vantagem que as beneficie. No caso de atos provocativos que ocorrem com menos frequência, acontece como um processo em curso mais intencional, de mexer sem a autorização, ou parar de brincar, ou alguma atitude para causar irritação no outro (CASEIRO, 2019).

Outro problema habitual é o *bullying*, com incidência em todos ambientes escolares, seja rede pública ou rede particular. Lamentavelmente, somente há poucos anos que vem sendo debatido com cuidado, em virtude dos casos que frequentemente são divulgados nos noticiários. Até então, o posicionamento vinculava-se ao desacreditar que tal problema pudesse ser potencializado (MOZ; ZAWADSKI, 2007).

Na maioria dos casos de bullying encontram-se crianças obesas ou magrelas, diferentes alturas, com problemas visuais, pintas no rosto, orelhas mais afastadas da cabeça, nariz grande, cabelo crespo, roupas que não são de marcas, ou ainda questões de racismo, religião, classe social ou opção de gênero. Em síntese, algum modelo diferente do que é estabelecido pela comunidade que irá oportunizar a ação de selecionar aquele alvo (SILVA, 2010).

De fato, o *bullying* no ambiente escolar de maneira genérica acontece com aqueles julgados “esquisitos ou diversos”, e por esse motivo o bullying tem a capacidade de ser realizado pelo próprio

docente, bem como incentivado, mesmo que não seja essa a intenção. Se a comunidade escolar tiver interesse em garantir o bem estar dentro da escola terá que perceber os distintos modelos em que se apresenta o conflito e as circunstâncias que o motivam (SHARIFF, 2011).

Também é através do *bullying* que pode acontecer a fobia escolar, que se destaca pelo pavor de repetir outro constrangimento, sendo causadora de evasão escolar e dificuldade de aprendizado, causando conflitos no ambiente educacional e de ordem familiar. O sujeito que sente fobia para ir para a escola exhibe diferentes fatores de ordem psíquica e outros comportamentos do transtorno do pânico, sendo que não consegue frequentar o lugar que lhe trouxe sofrimentos (SILVA, 2010).

No mesmo sentido, destaca-se que o desenvolvimento da tecnologia instiga a realização de outro tipo de conflito muito conhecido no ambiente escolar, que ocorre com professores e alunos, o *cyberbullying*, que nada mais é do que o conhecimento da utilização da tecnologia através principalmente dos celulares, que possuem capacidade de transmitir brigas, castigos, intimidações e maus tratos, sem que sejam reconhecidos os culpados, mas sempre expondo as vítimas geralmente nas redes sociais através de humilhações (ABRAMOVAY et al., 2002).

Não importa quem sejam os sujeitos submetidos ao *cyberbullying*, serão expostos a situações intensas de instabilidade e receios. No caso de crianças e adolescentes, os efeitos terão maior intensidade, e os impactos psíquicos e emocionais podem expor consequências sérias, em razão do momento inicial de estruturação e maturação cerebral que estão passando, podendo causar diferentes enfermidades mentais (SILVA, 2010).

Desse modo, é imprescindível esclarecer que os comportamentos dos opressores contra os colegas, na maioria das vezes não possuem justificativas plausíveis. Em razão disso, parece ser uma

forma espontânea de sobrevivência para aquele dito “padrão” para empregar a autoridade, com objetivo de ser cruel, acovardar, rebaixar e colocar medo nos colegas, causando sofrimento, muitas vezes não exteriorizados, mas que ficam a afligir por longo tempo (SILVA, 2010).

Resumidamente, o ambiente escolar é o espaço que encontramos diversos tipos de conflitos e comparações, podendo mencionar que existe a violência à escola e a violência da escola, que estão diretamente relacionadas a instituições escolares. Ainda, pode-se dizer que existe a violência na escola, a qual indica que o espaço escolar é penetrado por uma violência que remete aos grupos de estudantes, geralmente, conflitos entre eles (SALLES et al.,2014).

Sobre esse modelo de opressão que ocorre rotineiramente no ambiente escolar há imputações que levam à discriminação e à exclusão. Assim sendo, nota-se que a violência que ocorre no ambiente escolar, é decorrência da falta de políticas públicas eficientes que possam prevenir conflitos que não foram tratados com a importância devida desde o atendimento familiar, escolar e sociedade (SILVA, 2019).

Além disso, um modelo visível do trabalho que se enfrenta para administrar o conflito, é o de definir as circunstâncias que o originaram. Na maioria das vezes, a comunidade escolar, somente irá constatar o conflito na hora da sua manifestação violenta, porque geralmente conflitos mal resolvidos acabam voltando de forma mais violenta no futuro (CHRISPINO, CHRISPINO, 2011).

Qualquer conflito que seja mal administrado pode se manifestar através da violência no ambiente escolar. Por isso a importância da comunhão de esforços para evitar que pequenos acontecimentos possam ter consequências gravosas, para o aluno, professores, funcionários e para a própria sociedade.

Desse modo, após descrever a origem e tipos mais comuns de conflitos escolares, o próximo item terá a incumbência de apresentar

a conceituação, origem, princípios e características do instituto da mediação, consoante a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, Lei nº 13.140/2015 e do Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015.

## **ORIGEM, DEFINIÇÃO, PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DA MEDIAÇÃO**

Desde os primórdios, os meios autocompositivos orientaram diversos países, tendo sua essência há aproximadamente 3 mil anos a.C., percorrendo Grécia, Egito, Creta, Assíria entre outros. Também, na China inspirados nas concepções do pensador Confúcio, realizavam esses meios de composição de conflitos em forma de recurso para os litígios, visto que aceitavam como verdadeiro erguer um paraíso na terra, contanto que a humanidade conseguisse aprender a solucionar ordeiramente os próprios conflitos (SERPA, 1999).

Destarte, depreendem-se que os meios autocompositivos foram evoluindo de fato pelo mundo como mecanismos eficientes para atuarem de maneira apaziguadora e conciliadora. Desse modo, todo o mundo, de uma maneira ou outra, aprovou a inserção de formas distintas de comportar-se diante das controvérsias, tendo-se confirmado no ambiente científico moderno como uma nova forma de solucionar conflitos, diferente daquela usada no Judiciário (SPENGLER, 2016).

Nesse sentido, diante dos conflitos interpessoais crescentes, originou-se a necessidade de adoção de formas suplementares e livres para desconstituição de divergências, sendo que é uma inclinação em todo mundo, incentivada pelo acúmulo de processos judicializados, os quais acabam por gerar uma estagnação de resposta efetiva do Poder Judiciário, bem como contribuíram para o desenvolvimento de ações mais participativas da sociedade originando restabelecimento das relações por meio do diálogo e do consenso (TARTUCE, 2008).

Para Calmon (2013) existe uma distinção entre mediação informal e formal. A primeira seria a que ocorre desde as sociedades primitivas até as atuais e caracteriza-se por restringir-se à simples interferência para auxiliar, facilitar e/ou incentivar a autocomposição:

A mediação informal ocorre no dia-a-dia em variadas situações, desde a interferência de parentes e amigos até a de líderes comunitários e religiosos. São mecanismos informais, sem estrutura, sem destinação exclusiva. Seguem métodos intuitivos, sem reflexão, baseados no bom senso e experiência de vida, fortalecidos pelo conhecimento que o mediador informal normalmente tem dos envolvidos e do próprio problema (embora esse conhecimento possa constituir-se em vício para a mediação, quando a aproximação quotidiana dos envolvidos com o mediador retira-lhe o caráter de imparcialidade. (CALMON, 2013, p. 114).

Sendo assim, como as divergências nascem das relações entre as pessoas, é oportuno definir que a mediação é um meio pelo qual as partes envolvidas apresentam um conflito gerado por uma relação continuada. Na mediação, uma pessoa neutra é definida ou escolhida pelas partes para facilitar a negociação, visto que a mediação depende da aprovação das partes envolvidas, bem como somente as partes através do diálogo chegarão a uma solução satisfatória para ambos, sem a intervenção do terceiro (SALES, 2010).

Para Martins (2018), a mediação tem por objetivo estabelecer ou religar a comunicação entre as partes, muitas vezes afetadas pelo conflito social, auxiliando-as a encontrar um reconhecimento recíproco, o qual venha a produzir uma nova percepção do conflito. Assim, “a mediação trata o conflito através do encontro dos interesses dos conflitantes tornando-se um procedimento onde não há ganhadores ou perdedores, pois através do consenso todos ganham” (MARTINS, 2018, p.176).

Na República Federativa do Brasil, o Conselho Nacional de Justiça, no desempenho de sua função de organização judicial emitiu o Manual de Mediação manifestando que o alcance do judiciário é

diferente de alcance à justiça. Assim, compreende-se que o alcance ao judiciário limita-se simplesmente em encaminhar litígios para serem tutelados na jurisdição, ao passo que, alcançar justiça representa inserir indivíduos com o intuito de obter solução e ajuda (MARTINS, 2018).

Assim, pensando em satisfazer a todos, cabe ressaltar que os compromissos firmados através de um acordo autocompositivo trarão maior eficácia em relação a um julgamento realizado por um Juiz em um litígio judicial. Ocorre que na mediação a participação dos envolvidos revela o desejo de ambos para chegarem em uma solução sem a participação de outra pessoa, assim dizendo, não é o Estado que está interferindo no conflito, proferindo o que a norma positivada determina, onde a consequência será diferente para ambos, sendo que teremos um ganhador e um perdedor (LOPES; COITINHO, 2016).

Com a intenção de se chegar a soluções que satisfaçam a todos os envolvidos, na mediação as partes precisam conversar e compreender que ambos serão vencedores da questão. Em que pese a contrariedade (que geralmente se limita às opiniões), certos propósitos (preferências e princípios) são partilhados e podem dessa maneira chegarem a uma solução para ambos trazendo contentamento recíproco. Os envolvidos precisam ser orientados que na metodologia da mediação o fim encontrado precisa ser reconhecido por ambos como uma decisão conjunta e assim acolhida (SALES, 2010).

Nesse sentido a Lei da Mediação, Lei nº 13.140/2015, a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, e Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, evidenciam inovações na maneira de tratar as controvérsias, procurando promover capacidades nos indivíduos em conflito para alcançarem resoluções apropriadas objetivando uma visão de futuro, sem as amarras pretéritas. Além disso, evidencia-se que o Novo Código de Processo Civil em seu artigo 165 dispõe a

mediação como sendo a melhor forma autocompositiva para relações continuadas (SILVA, 2019).

Em que pese a mediação ser muito utilizada para ajudar na solução de diferentes tipos de conflitos, encontramos em maior número nos núcleos familiares, onde as relações são contínuas e envolvem sentimentos que por muitas vezes são difíceis de administrar. A mediação vem encontrando também respaldo na comunidade escolar em virtude das relações continuadas, pois sendo um lugar onde há o convívio de diferentes pessoas, famílias e comunidade, normal que ocorram variadas controvérsias (SALES, 2010).

Assim, para um melhor andamento da resolução de conflitos, certos princípios devem ser seguidos, mesmo que existam variações destes, de país para país, os objetivos são unânimes. Em que pese os princípios serem variáveis, alguns mantém a mesma relação de preconizar a melhor forma de utilizar a mediação para solucionar questões conflituosas como por exemplo: autonomia dos envolvidos, negativa de disputa, livre arbítrio na resolução, mediador equânime, capacidade do terceiro mediador, informalidade e sigilo no procedimento (SALES, 2010).

No estágio inicial da autocomposição, o mediador recebe as partes e identifica-se de maneira tranquila e ressalta que o acordo é a melhor maneira de resolução de conflitos, explicando os procedimentos que serão adotados, reconhecendo que sua função é meramente a de auxiliar as partes de forma autônoma e neutra, esclarece ainda os princípios da mediação, paridade do procedimento e da forma de tratamento que deve ser na primeira pessoa do singular; pedindo cortesia de ambos e explicando que pode ouvir as questões de cada um de forma isolada, além de esclarecer que as partes serão responsáveis pelo acordo (VASCONCELOS, 2008).

Depois de começar a descrição pela iniciativa de uma das partes em conflito, o mediador necessita assumir uma compreensão

dinâmica, momento que requer da outra parte somente a escuta, pois chegará o momento do outro também explicar seu entendimento. Assim, não se deve intervir nos primeiros questionamentos do outro, pois no momento que surgirem problemas para as partes de se manifestarem, o mediador começará com os questionamentos. Ele deve permitir aos mediandos que explorem suas emoções sem impedimentos, de maneira a proporcionar possibilidades iguais às partes (SALES, 2007).

Nesse entendimento, a elementar responsabilidade do mediador é dirigir os mediandos até manifestarem capacidade de solução autônoma, assim chegando à mentalização de suas condutas, incentivando a identificar o lugar da outra parte a fim de que, seja reconhecido seu posicionamento, ou seja, minorando as sequelas da antipatia, raiva e animosidades (CAHALI, 2012).

Os meios autocompositivos têm muitos propósitos, entre eles, salientamos a resolução das controvérsias. Destaca-se que, ao se chegar ao diálogo entre as pessoas, considera-se a mediação vitoriosa, visto que a restauração da comunicação acordada geralmente se dá no instante ou logo após ao encontro. Destaca-se a mudança da divergência a partir da comunicação como propósito de restabelecer o diálogo, entende-se que mediar, em razão de suas peculiaridades, cruza por aceitação de vontades e crenças, proporcionando uma mudança na solução de conflitos (SALES, 2010).

Em síntese, a mediação mostra-se como sendo eficaz ao tratar uma oposição, de forma em que as próprias pessoas conflitantes constituam uma forma recíproca para a questão. Assim, a edificação de uma conciliação por meio do diálogo intermediado por uma pessoa imparcial esclarece não só o problema entre as pessoas que estão em conflito, como sustenta o liame de convivência entre elas (LOPES; COITINHO, 2016).

Desse modo, após descrever a origem, definição, princípios e características da mediação, o próximo item, já se encaminhando para responder de forma mais clara ao questionamento central da pesquisa, terá por objetivo verificar a possibilidade da mediação como estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos escolares através das patrulhas escolares.

## **A MEDIAÇÃO ATRAVÉS DAS PATRULHAS ESCOLARES COMO ESTRATÉGIA NA PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ESCOLARES**

Em que pese o Programa Educacional de Resistência às drogas e à violência, PROERD, já existir nas escolas públicas do Rio Grande do Sul, o qual atinge uma grande quantidade de crianças e adolescentes, também faz-se necessário outras ações voltadas à prevenção e resolução de conflitos, podendo destacar como uma forma de policiamento comunitário, as patrulhas escolares.

De acordo com a Nota de Instrução Nº 2.15/EMBM/2018, o desenvolvimento do Programa de Patrulha Escolar Comunitária” é obrigatório nas Unidades em nível Batalhão ou Regimento, sendo recomendado nas demais frações independentes (BRIGADA MILITAR, 2018).

Por conseguinte, o efetivo selecionado, com baixa rotatividade, de forma a permitir a familiarização com a comunidade escolar, e uma de suas missões é atuar preventivamente na mudança de comportamentos nocivos à segurança escolar de seus membros (BRIGADA MILITAR, 2018).

A Patrulha Escolar tem um caráter moderno de policiamento comunitário, o qual atua diuturnamente nas escolas. Pode-se considerar que não é propriamente uma modalidade de policiamento, não está e nem é vista dentro do ambiente escolar como um fiscalizador do cumprimento das leis, dado que a proposta é mais ampla e intervém

no processo de formação do aluno; os policiais são treinados para participar da rotina escolar interagindo com os estudantes. Toda visita é acompanhada e socializada com o grupo gestor da escola, numa busca conjunta com toda a comunidade escolar para a construção de uma cultura de paz (BELEM, 2019).

Dessa forma, um serviço policial que se aproxime da comunidade é de grande relevância para a resolução e prevenção de conflitos. Assim, “policiamento comunitário também pode ser chamado de policiamento de proximidade e constitui-se de um primeiro estágio para se evoluir para a filosofia de polícia comunitária” (MARCINEIRO, 2009, p.104).

A implantação do policiamento comunitário deve ser de dentro para fora, ou seja, é essencial o reposicionamento de ideias e concepções partindo da própria organização. É necessário entender o contexto maior que nos cerca e estudar as tendências através da análise da atuação das policiais que se encontram em um estágio mais adiantado, porque temos muito que aprender. É fundamental compartilhar a mesma visão, buscar os mesmos objetivos e metas e ter uma atitude permanente de aprender, inclusive com os próprios erros (BRASIL, 2004).

A polícia comunitária, a rigor, não se refere a um tipo específico de policiamento, mas de uma filosofia de trabalho aplicada a todos os segmentos que compõe a segurança pública e que não se desenvolve a partir de práticas mais convencionais ou tradicionais aplicadas a área. Uma das principais ideias da polícia comunitária é a de promover uma maior interação entre os profissionais da segurança e a sociedade, como meio de oferecer uma segurança voltada a desenvolver práticas preventivas e meios alternativos de resolução de conflitos (MARTINS, 2019).

Para se obter controle da questão violência escolar faz-se necessário adotar medidas preventivas que atuem especificamente em

ações de policiamento e vigilância. Assim, são necessárias medidas de caráter proativo, evitando assim que a criança, o jovem ou o cidadão inicie na vida do crime (MARCINEIRO, 2009).

Os policiais integrantes da patrulha escolar buscam o envolvimento e o comprometimento com a família dos alunos com o propósito de reforçar a importância de sua participação no momento de tomada de decisão e acompanhamento de seus filhos (BELEM, 2019).

Nesse diapasão, o modo de atuar da Patrulha Escolar não se limita apenas a enfrentar atos de violência ocorridos nas escolas, mas também trabalha preventivamente, aportando inclusive sugestões e consultorias à escola com o fim de assessorá-la, por exemplo, em questões relacionadas à disposição de suas estruturas físicas (MARTINS, 2019).

Conforme NEUMANN (2005) o ambiente escolar, parte importante da vida comunitária, deve ser um local seguro e tranquilo para pais, professores e para os alunos, sendo ideal para os trabalhos e campanhas de prevenção e combate ao tráfico de drogas e a violência, além de ser ideal para proporcionar uma maior integração da Polícia Militar com a comunidade escolar.

Por conseguinte, a mediação no ambiente escolar proporciona que os alunos se tornem conscientes da importância das regras de convivência, mediante o reconhecimento da possibilidade de existirem outros motivos diversos. Esse processo tem como finalidade oferecer um relacionamento construtivo e responsável de gestão e tratamento adequado dos conflitos que permita obter, mediante o diálogo, algumas situações cooperativas e não violentas (CALMON, 2013).

A mediação, uma vez implementada na instituição de ensino, passa a ser intitulada de mediação escolar.

O método aplicado é o mesmo, no entanto, algumas adaptações são realizadas para se adequar às características do ambiente escolar.

Como exemplo, cita-se a preliminar sensibilização da instituição, explicando-se para todas as instâncias da escola as características do método, organizando a equipe responsável pela aplicação da mediação e orientando o grupo docente e gestor para evitar atitudes incompatíveis com a técnica proposta (CAMPOS; PERES, 2018, p.824).

Portanto, a mediação dentro do ambiente escolar desenvolve habilidades de comunicação aberta, compreensão, autoconfiança e solução autocompositiva para impasses através de um terceiro, o que pode ser perfeitamente um patrolheiro escolar que conheça as rotinas das escolas (CALMON, 2013).

Nesse contexto, com a mediação implementada na escola, é possível a educação de valores e a formação participativa dos estudantes, que, além de ter nova visão dos conflitos, saberão se comunicar melhor, preservar relações, contribuir com o bom ambiente escolar, resultando no avanço positivo da relação entre os alunos; entre os alunos e a instituição de ensino; entre os alunos e a comunidade, por meio da cultura da mediação (CAMPOS; PERES, 2018).

A mediação é democrática porque estimula a participação ativa dos próprios alunos na solução de conflitos e propicia a inclusão social quando deixa que eles busquem por eles mesmos a solução de seus problemas. Portanto, a atuação e a habilitação dos policiais como mediadores tende a render frutos concretos na comunidade escolar (SALES, 2009).

Do mesmo modo, percebe-se que a mediação se adapta às demandas atuais da segurança pública, contribuindo para a prevenção criminal e para a efetivação dos direitos fundamentais. Portanto, é preciso desenvolver o tema da mediação de conflitos na corporação como elemento primordial para um policiamento de qualidade e eficaz, transformando o policial num agente de transformação social e de promoção da cidadania (NEUMANN, 2005).

A lei da mediação (nº 13.140/2015) diz que os mediadores extrajudiciais devem possuir alguns requisitos como: confiança das partes e capacidade técnica para a realização da mediação extrajudicial. O dever do mediador é de proporcionar às condições necessárias para que as partes possam voltar a se comunicar, e garantindo que os respectivos interesses sejam preservados, o mediador deve ter responsabilidade na condução das negociações para que se obtenha êxito (ANDRADE, 2020).

Ademais, a natureza do trabalho das polícias militares pode ser representada pela constante busca de pacificação nas relações sociais, por meio da resolução de conflitos diversos, mediante a promoção de acordos ainda que informais. Cabe ressaltar que o policial militar sempre foi um mediador por excelência. Assim sendo, NASSARO (2012, p.42) demonstra que o policial militar pode utilizar-se da mediação na resolução e prevenção de conflitos:

Em seu primeiro contato com as partes ele já pode conseguir pela presença, palavra, argumentação e até aconselhamento, evitar situações que certamente se agravariam. [...] adotando postura neutral, como um árbitro ao ouvir a versão das partes e buscando uma solução equilibrada mediante seu poder de argumentação, desde que possível um desfecho no local dos fatos.

O policial militar possui todos os requisitos na legislação brasileira, podendo dessa forma atuar e auxiliar as partes em uma melhor forma de resolverem o conflito achando os interesses pessoais e criando no processo uma empatia entre os envolvidos. É necessário que sejam fornecidos a esse profissional da segurança pública todos os meios necessários para atuar na mediação, pois a resolução de conflito exige um amplo conhecimento, utilizando-se de diversas fontes para que seja aplicada de forma eficaz (ANDRADE, 2020).

Porquanto, a possibilidade da mediação de conflitos pelos policiais militares integrantes das patrulhas comunitárias representa mais uma ferramenta para bem administrar os conflitos sociais

existentes nas escolas. Assim, a participação de policiais como mediadores, desde que bem preparados para este fim, reduz o distanciamento entre as polícias e as comunidades, e neste caso acaba ocorrendo uma maior aproximação das escolas e conseqüentemente vai facilitar a autocomposição entre os alunos envolvidos em conflitos (SALES, 2009).

Em síntese, o policial militar devidamente designado para atuar como patrulheiro escolar deve possuir qualidades técnicas e operacionais para que consiga conduzir a mediação de forma que as partes possam restabelecer o diálogo. Assim sendo, o policial militar treinado para utilizar-se das técnicas de mediação, contribuirá de forma significativa para a resolução dos conflitos existentes, haja vista que ele já atua diretamente nos conflitos sociais em forma de orientação (ANDRADE, 2020).

A capacitação continuada do efetivo da Patrulha Escolar sobre mediação de conflitos certamente irá contribuir positivamente, pois são nítidos os benefícios que a mediação realizada pelo policial pode proporcionar à comunidade escolar, evitando assim possíveis retaliações por parte do aluno e demonstrando a ele como a escola é uma grande oportunidade de crescimento e uma porta para oportunidades positivas (BELEM, 2019).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve por finalidade verificar a possibilidade da mediação como uma estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos pelas patrulhas escolares, e para tanto, inicialmente, fez-se necessário descrever os tipos mais comuns de conflitos envolvendo a comunidade escolar.

Após, apresentou-se a origem, conceito, objetivos e princípios da mediação, e por fim, buscando responder diretamente ao problema central da pesquisa, analisou-se a possibilidade da mediação, através

dos patrulheiros escolares, como estratégia da Brigada Militar na prevenção e resolução de conflitos escolares.

Primeiramente cabe ressaltar que os conflitos escolares são aqueles resultantes de ações próprias do sistema escolar, bem como das relações entre os diversos atores de uma instituição escolar. Por conseguinte, verificou-se que a mediação se caracteriza por possibilitar dentro da comunidade ou numa instituição de ensino a educação em valores, e educação para a paz e uma nova visão acerca dos conflitos, buscando sempre a valorização dos conflitantes, pois serão eles que decidirão suas divergências, com o auxílio de um terceiro, dotado de habilidades e qualidades.

Neste diapasão, observa-se que a mediação estimula a participação ativa dos próprios alunos na solução de conflitos e propicia a inclusão social quando deixa que eles busquem por eles mesmos a solução de seus problemas. Na maioria das vezes, a comunidade escolar somente irá constatar o conflito na hora da sua manifestação violenta, porque geralmente conflitos mal resolvidos acabam voltando de forma mais violenta no futuro.

Nesta senda, ao cabo do presente estudo, salienta-se que foi possível atingir todos os objetivos propostos inicialmente, bem como responder ao problema central da pesquisa, tendo em vista que o policial militar possui todos os requisitos previstos na legislação brasileira, podendo, dessa forma atuar e auxiliar as partes em uma melhor forma de resolverem o conflito achando os interesses pessoais e criando no processo uma empatia entre os envolvidos.

Entretanto, é necessário que seja fornecido a esse profissional da segurança pública todos os meios necessários para atuar na mediação, pois, a resolução de conflito exige um amplo conhecimento. O policial militar designado para atuar junto às patrulhas escolares deve possuir qualidades técnicas e operacionais para que consiga conduzir uma mediação entre alunos envolvidos em um conflito e resolver de

forma autocompositiva e democrática, o que certamente vai impactar significativamente no futuro dos alunos.

Assim sendo, respondendo diretamente ao problema, conclui-se que é possível a adoção da mediação de conflitos por parte dos patrulheiros escolares como estratégia da Brigada Militar na resolução e prevenção de conflitos nas escolas públicas do Estado, porém, faz-se necessário que os policiais militares sejam capacitados e qualificados através de curso específico de formação de mediadores.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; RUA, Maria das Graças. **Violências nas escolas** - Brasília: UNESCO, i Coordenação DST/ AIDS do Ministério da Saúde, Secretaria de Estado dos Direitos. Humanos do Ministério da Justiça, CNPq, Instituto Ayrton Senna, UNAIDS, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, CONSED, UNDIME, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos. Rio de Janeiro. 2002.

BELEM. Warner Di Francesco. **Patrulha escolar: a atuação nas escolas públicas estaduais com o público infantojuvenil**. Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, para obtenção grau de Mestre em Segurança Pública. Disponível em <https://repositorio.uvv.br/bitstream/123456789/571/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20FINAL%20DE%20WARNER%20DI%20FRANCESCO%20BELEM%202019.pdf>. Acessado em 21 fev 2022.

BRIGADA MILITAR, Estado Maior, PM3. **NOTA DE INSTRUÇÃO Nº 2.15/EMBM/2018**: Regula as atividades, instalação e funcionamento da Patrulha Escolar Comunitária (PEC). Disponível em: <https://>

[intranet.bm.rs.gov.br/Servicos/Boletins/BolMov.aspx](http://intranet.bm.rs.gov.br/Servicos/Boletins/BolMov.aspx). Acessado em 03 Abr 2022.

CAMPOS, Adriana Pereira, Silvia Dutary Peres. **MEDIAÇÃO ESCOLAR COMO CAMINHO PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO: POTENCIALIDADES**. Revista Argumentum – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 19, N. 3, pp. 823-844, Set.-Dez. 2018. Disponível em <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/604/325>. Acessado em 23 fev 2022.

CHRISPINO, Álvaro. **Gestão do conflito escolar: da Classificação dos Conflitos aos Modelos de Mediação**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 11-28, jan./mar. 2007.

DANI, Lúcia Salete Celich. **Conflitos, Sentimentos e Violência Escolar**. Revista Diálogo Educacional, Curitiba, V.9, n.28, p. 571-586, Set/Dez. 2009.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

CHRISPINO, Álvaro. **Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 11-28, jan./mar. 2007.

CHRISPINO, A; CHRISPINO, R.S.P. **A mediação do Conflito Escolar**. São Paulo: Biruta, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso**. 8. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEAL, M. C. H. **Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

LOPES, Francisco Ribeiro; COITINHO, Viviane Teixeira Dotto. **A Mediação Como Método para os Conflitos Escolares Envolvendo Crianças e Adolescentes**. XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea & IX Mostra Internacional de Trabalhos Científicos. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016.

MARTINS, Veridiana Tavares. **Mediação: Uma alternativa fraterna para o tratamento de conflitos**. In: **BARZOTTO et al. Direito e Fraternidade: Outras Questões**. Porto Alegre: Sapiens, 2018.

MARTINS Joel Guerreiro. **O Bullying e a Patrulha Escolar do Estado do Paraná: rumo a elaboração de instrumentos didáticos e protocolares de atendimento**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da universidade Estadual de Maringá. Disponível em <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/5941>. Acessado em 22 fev 2022.

MOZ, Jane Middleton; ZAWADSKI, Mary Lee. **BULLYING: Estratégias de sobrevivência para crianças e adultos**. Tradução Roberto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

NASSARO, Adilson Luís Franco. **O POLICIAL MILITAR PACIFICADOR SOCIAL: EMPREGO DA MEDIAÇÃO E DA CONCILIAÇÃO NO POLICIAMENTO PREVENTIVO**. Revista LEVS/UNESP-Marília | Ano 2012 – Edição 10 Dezembro/2012 – ISSN

1983-2192. Disponível em <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/2637> Acessado em 23 fev 2022.

NEUMANN, Daniel. **Patrulha escolar comunitária: a presença da Polícia Militar nas escolas de Curitiba e seus resultados**. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/58617/Daniel%20Neumann.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 23 fev 2022.

RAAB, Yeda Strada. DIAS, Camila Santos. **Mediação de Conflitos na Escola: Possibilidades para o Desenvolvimento Moral**. Educação: Teoria e Prática/ Rio Claro/ Vol. 25, n.49/ p. 357-373/ Mai-Ago. 2015.

SALES, Lília Maia de Moraes **Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública**. Revista Seqüência, nº58, p. 281-296, jul. 2009. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n58p281/13615>. Acessado em 23 Fev 2022.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediação de Conflitos: Família, Escola e Comunidade**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

SILVA, Ana Beatriz Barbosa. **Bullying: Mentres Perigosas nas escolas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

ANDRADE, Rodrigo dos Santos. **Da aplicação da mediação na resolução de conflitos por policiais militares** Conteudo Juridico, Brasília-DF: 07 jul 2020, 04:24. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/54850/da-aplicao-da-mediao-na-resoluo-de-conflitos-por-policiais-militares>. Acesso em: 24 fev 2022.

SILVA, Silvio Erasmo Souza da **O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) como política**

**pública de prevenção e resolução de conflitos escolares no município de Rio Pardo** [recurso eletrônico] / Silvio Erasmo Souza da Silva. – Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de Conflitos: da teoria a prática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Fundamentos políticos da mediação comunitária**. Ijuí: Ed. Unijui, 2012.

FERNANDES, Antonio T. **Análise Social: Conflitualidade e movimentos sociais**. Vol. XXXVIII 1993. p. 787-828. Disponível em Acesso em janeiro de 2022

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

## A BRIGADA MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU

Recebido em: 02/03/2023  
Aceito em: 03/05/2023

Yury Vieira Tupynambá De Lélis Mendes<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este trabalho aborda o emprego de policiais militares do Estado do Rio Grande do Sul nas Operações de Manutenção de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), perquirindo se esta participação proporciona incremento na sua qualificação profissional e aumento da capacidade de interoperabilidade da Brigada Militar gaúcha. Este estudo tem por objetivo proporcionar informações fundamentadas para subsidiar o alto escalão da BMRS em seu processo decisório relacionado ao assunto, ao mesmo tempo em que pretende fomentar novas discussões e pesquisas sobre o tema. A metodologia empregada nesta pesquisa é de referência qualitativa, de cunho sistemático, realizando-se a coleta de dados por meio de revisão bibliográfica. O método adotado é o hipotético-dedutivo, por meio do qual se constatou que a participação de policiais militares nas operações de paz da ONU traz diversos benefícios não só para sua carreira profissional, como também para a própria corporação.

---

<sup>1</sup> Capitão do Quadro de Oficiais de Estado Maior da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, sendo Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e Bacharel em Ciências Militares com ênfase em Defesa Social pela Academia de Polícia Militar do Rio Grande do Sul (APM/RS). É Mestre em História Política (PPGH) pela UNIMONTES, pós-graduado em Direitos Fundamentais pelo Centro de Direitos Humanos (Ius Gentium Conimbrigae) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e especialista em Direito Administrativo pela PUC Minas e em Relações Internacionais com ênfase em Geopolítica e Defesa pela UFRGS. Atualmente, é Doutorando em Ciência Política (UFRGS).

**Palavras-chave:** Nações Unidas. Operações de manutenção de paz. Polícia das Nações Unidas. Brigada Militar do Rio Grande do Sul.

**ABSTRACT:** This work addresses the employment of military police officers from the State of Rio Grande do Sul in the Peacekeeping Operations of the United Nations (UN), asking whether this participation provides an increase in their professional qualification and an increase in the interoperability capacity of the Brigada Militar in Rio Grande do Sul. This study aims to provide grounded information to support the top echelon of BMRS in their decision-making process related to the subject, at the same time that it intends to encourage new discussions and research on the subject. The methodology used in this research is a qualitative reference, of a systematic nature, performing the data collection through a bibliographical review. The adopted method is hypothetical-deductive, through which it was found that the participation of military police in UN peacekeeping operations brings many benefits not only to their professional careers, but also to the corporation itself.

**Keywords:** United Nations. Peacekeeping operations. United Nations Police. Military Brigade of Rio Grande do Sul.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo objetiva analisar se a participação da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BMRS) em Operações de Manutenção de Paz da ONU (2003-2013) tem o condão de proporcionar incremento na qualificação profissional dos policiais militares *peacekeepers* e na capacidade de interoperabilidade (operações interagências) da BMRS. A hipótese aqui adotada é de que a participação de policiais militares nas operações de paz da ONU tanto traz diversos benefícios para sua carreira profissional,

quanto também incrementa a capacidade de interoperabilidade da Brigada Militar gaúcha.

A presente discussão ganha especial relevância tendo em vista que o Brasil contribui há 70 anos em missões de paz da ONU e ocupa, atualmente e pela 11ª vez (feito igualado apenas pelo Japão), um dos dez assentos não permanentes (eleitos para mandatos bianuais) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo certo que essa participação frequente no órgão vai ao encontro do objetivo estratégico e pretensão histórica brasileira por um assento permanente no CSNU.

A Constituição Federal (art. 4º, VI, VII e IX) elege como objetivos fundamentais do Brasil, em suas relações internacionais, princípios como a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, o que corrobora a importância da participação de Forças Militares e Policiais do país em Operações de Manutenção de Paz da ONU.

Ademais, a nossa *Lex Fundamentalis* também prescreve serem as Instituições Militares Estaduais (art. 42), para além de suas missões constitucionais precípua (art. 144, §5º), “forças auxiliares e reserva do Exército” (art. 144, §6º), exurgindo daí a necessidade de permanente capacidade de interoperabilidade entre as forças militares federal (Exército) e estaduais<sup>2</sup>, para caso de mobilização nacional, conforme se verifica da Lei Nacional n.º 11.631/2007 (art. 4º, parágrafo único, I e V; art. 6º, caput e parágrafo único) e do seu Decreto n.º 6.592/2008 (art. 9º, VIII; art. 10), que instituem o Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob). Tanto é assim que, semestralmente, o Exército Brasileiro, por meio do Comando de Operações Terrestres (COTER) e da Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), “possibilita

---

2 Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados-membros e do Distrito Federal.

às instituições militares estaduais indicarem seus representantes voluntários para participarem do processo seletivo da ONU”<sup>3</sup>.

Assim, verifica-se a importância e necessidade da participação das Polícias Militares brasileiras em Missões de Paz da ONU, como instrumento auxiliar para a realização do objetivo estratégico brasileiro de conquista de um assento permanente junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Por outro lado, essa pesquisa também se justifica na medida em que visa subsidiar o alto escalão da BMRS, com informações fundamentadas, nas tomadas de decisões relacionadas ao assunto, por exemplo, determinando o ganho institucional da Brigada Militar, em termos de capacidade de interoperabilidade e de incremento na qualificação profissional dos policiais militares *peacekeepers*, por meio da participação em Missões de Paz da ONU, além de suscitar futuras discussões sobre o assunto, fomentando novas pesquisas sobre o tema.

A metodologia empregada nesta pesquisa é de referência qualitativa, de cunho sistemático, realizando-se a coleta de dados por meio de revisão bibliográfica. O método adotado é o hipotético-dedutivo.

Estribando-se no método hipotético-dedutivo, formatamos o desenvolvimento deste trabalho a partir da contextualização geral da criação da ONU, em 26 de junho de 1945, destacando os seus objetivos e sua organização interna, para então compreendermos o estabelecimento de uma Operação de Manutenção de Paz (OMP), destacando o papel do Conselho de Segurança (CSNU), do Departamento de Operações de Paz (DPKO) e de sua Divisão Policial. Outrossim, também nos referimos, ainda que perfunctoriamente, ao histórico das Operações de Paz da ONU, objetivando demonstrar as muitas mudanças decorrentes da evolução do sistema, que passou de

---

3 MENDES, Ricardo de Almeida. A Polícia Militar do Estado do Mato Grosso e as Operações de Manutenção de Paz da ONU. *Revista Homens do Mato*, v. 16, nº 01, jan./jun. 2016, p. 161.

estritamente militar, entre as décadas de 1940 e 1980, para assumir um caráter multidimensional (congregando os segmentos militar, policial e civil), contexto em que o segmento policial “ganhou destaque e importância dentro dos objetivos globais das missões a partir da década de 1990”<sup>4</sup>.

Adentrando à realidade brasileira, expusemos um resumo sobre o processo seletivo e o treinamento pré-operação realizado pelo policial militar no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), no Rio de Janeiro. Nesse ínterim, apresentamos as participações individuais de vinte e dois Oficiais da Brigada Militar em sete diferentes Operações de Manutenção de Paz da ONU durante um período de vinte e quatro anos (2003-2017): UNOSAL (El Salvador), MINUGUA (Guatemala), UNMIK (Kosovo), MINUSTAH (Haiti), UNIOGBIS (Guiné Bissau), UNMIT (Timor-Leste) e UNMISS (Sudão do Sul).

Por fim, passa-se à análise do legado da participação dos Oficiais da Brigada Militar em Operações de Manutenção de Paz (OMP) da ONU tanto para o incremento de suas carreiras profissionais, quanto para o avanço na doutrina de proteção dos direitos humanos e no aumento da capacidade de interoperabilidade institucional da Brigada Militar, o que tem reflexos, inclusive, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública.

## **CONTEXTUALIZAÇÃO DO SURGIMENTO DA ONU E DE SUA ATUAÇÃO PELA PROMOÇÃO DA PAZ MUNDIAL**

A compreensão das Operações de Manutenção da Paz (OMP) da ONU passa pelo conhecimento da contextualização histórica das grandes guerras mundiais do século 20, incluindo os antecedentes da organização, com a Liga das Nações e os motivos de sua ineficácia.

---

4 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. **ONU – Operações de Paz**: a evolução histórica da ONU, da Polícia das Nações Unidas (UNPOL) e a participação da Brigada Militar. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015, p. 14.

Segundo Sérgio Carrera de Albuquerque Melo Neto, no início do século 20, a proteção dos direitos individuais era restrita ao arcabouço jurídico interno de cada país, não sendo o indivíduo considerado sujeito do Direito Internacional, o que gerava um cenário anárquico no contexto global. Acontece, porém, que com a eclosão da Primeira Grande Guerra Mundial, praticamente todos os Estados europeus estavam envolvidos no conflito, o que levou à proposição, no final da guerra, da Conferência de Paz de Paris em 1919, daí resultando a criação da Liga das Nações no ano seguinte, que objetivava a promoção da paz e da segurança internacionais por meio da possibilidade da adoção de sanções, inclusive econômicas, àqueles que descumprissem suas disposições, o que representa uma primeira ampla tentativa (de vocação internacional) de “institucionalização política de cooperação entre Estados”. Mas a tentativa de desempenhar o papel de mediador internacional foi frustrada, dentre outras razões, pela não adesão dos Estados Unidos da América e pela excessiva carga de sanções impostas à Alemanha através do Tratado de Versalhes, o que minou a credibilidade da Liga das Nações e levantou suspeição sobre sua competência e eficácia em “evitar conflitos e cumprir seus objetivos”. Apesar disso, a Liga das Nações continha previsões genéricas relativas aos direitos humanos (a exemplo do Sistema de Mandatos, do Sistema das Minorias e o Padrão Internacional do Direito ao Trabalho), sendo pioneira, ao lado do Direito Internacional Humanitário (DIH) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na “sistematização da universalização dos direitos humanos no mundo”, abrindo espaço para novas iniciativas e projetos vindouros<sup>5</sup>.

Como a Liga das Nações não conseguiu evitar a eclosão da Segunda Grande Guerra Mundial, que assistiu a um verdadeiro

---

5 MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. **O policial militar brasileiro e a promoção internacional dos direitos humanos nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais), Centro Universitário de Brasília. Brasília: 2006, pp. 04-05.

desastre humanitário, a resposta no segundo pós-guerra teria de ser mais contundente. O contexto de ampla violação do princípio da dignidade humana sensibilizou o pensamento político da época em prol da necessidade de criação de uma nova organização internacional que tivesse como prerrogativa a promoção e manutenção da paz e a segurança internacionais no cenário mundial<sup>6</sup>. Assim, o surgimento da ONU se insere num contexto de tentativa de se evitar o flagelo da guerra para as novas gerações, tendo como marco uma conferência internacional entre 50 países (dentre os quais o Brasil) realizada em São Francisco, em abril de 1945, da qual resultou a Carta das Nações Unidas, escrita em 111 artigos e 19 capítulos, contendo sua finalidade, seus objetivos, seus princípios, membros e os órgãos da ONU<sup>7</sup>.

Criado em 1946 como um dos seis principais órgãos da ONU, o Conselho de Segurança possui como principal objetivo a manutenção da paz e da segurança internacional. De modo geral, desde a criação da Liga das Nações após a I Guerra Mundial já havia a preocupação com tal finalidade [...] O reflexo disso pode ser encontrado no artigo 10 do pacto formulador daquela organização, no qual é indicado que cada Estado deverá se comprometer a respeitar e preservar a integridade territorial de outro Estado. No entanto, foi com o advento da ONU e, principalmente, do Conselho de Segurança que se buscou criar mecanismos que efetivamente realizassem tal intento [...] Trata-se, portanto, do único entre os seis órgãos com poder decisório sobre todos os membros da organização, que devem aceitar e cumprir as suas decisões, como preconizam os artigos 24 e 25 da Carta da ONU<sup>8</sup>.

Mas a estruturação do sistema, considerado o contexto da guerra fria, não encontrou nesse período as condições efetivas para a operacionalização dos seus mandatos, tendo em vista sua subordinação à unanimidade dos Membros Permanentes do CSNU.

6 MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. *Op. cit.*, p. 05.

7 MENDES, Ricardo de Almeida. A Polícia Militar do Estado do Mato Grosso e as Operações de Manutenção de Paz da ONU. **Revista Homens do Mato**, v. 16, nº 01, jan./jun. 2016, p. 161.

8 THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm; OTAVIO, Anselmo. Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, pp. 279-283.

Ou dito de outro modo, “a ineficiência da ONU no que diz respeito à mediação dos conflitos mundiais foi real por um longo período da história”<sup>9</sup>.

Mas com a queda do muro de Berlim, enquanto símbolo do término da Guerra Fria e da dissolução da URSS, precedendo a emergência de uma Nova Ordem Mundial estribada na Globalização, a partir da década de 1990 a ONU ganhou maior destaque internacional, agora participando e interferindo concretamente em conflitos espalhados pelo mundo<sup>10</sup>.

[...] o Conselho de Segurança também possui mecanismos práticos utilizados para garantir a sua principal finalidade, qual seja, manter a paz e a segurança internacional. Assim, quando determinada a existência de uma ameaça para a paz ou de uma situação que possa vir a se transformar em conflito internacional, o órgão está regulamentado para tomar certas iniciativas, tais como: recomendar métodos de diálogo entre os países; solicitar aos países que apliquem sanções econômicas e demais medidas com vistas a impedir ou deter alguma agressão; enviar, após aprovação do secretário-geral, funcionários voltados à mediação do conflito; e, destacadamente, determinar a criação, continuação e encerramento de operações de paz, as quais se tornaram cada vez mais complexas diante da emergência de novos desafios e ameaças no pós-Guerra Fria<sup>11</sup>.

O Secretariado da ONU, por meio de seu Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) em parceria com o Departamento de Apoio ao Terreno (DFS), é o órgão responsável por lidar com questões administrativas de operações de paz<sup>12</sup>. Ao Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) está

---

9 MENDES, Ricardo de Almeida. *Op. cit.*, p. 161.

10 MENDES, Ricardo de Almeida. *Op. cit.*, p. 162.

11 THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm; OTAVIO, Anselmo. *Op. cit.*, pp. 82-83.

12 ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**: evolução, desafios e oportunidades. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília / Rio de Janeiro: IPEA, 2019, p. 13.

subordinada a Divisão Policial, à qual se vincula a Polícia das Nações Unidas (UNPol)<sup>13</sup>.

Conforme Sérgio Carrera de Albuquerque Melo Neto, o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), dentro da estrutura da ONU, é o órgão responsável por assessorar o Secretário-Geral e os Estados-membros no “planejamento, preparação, direção e toda a administração das operações de manutenção de paz estabelecidas pela Organização”, encarregando-se da estrutura administrativa e suporte operacional, incluindo desde a parte logística até serviços diversos<sup>14</sup>. Em 1993, foi criada a Unidade de Polícia Civil (*Civilian Police Unit*) dentro da estrutura do DPKO, inicialmente com apenas um Conselheiro Policial (*Police Adviser*), mas que posteriormente foi ganhando importância no contexto das OMP, “na medida em que suas funções tornavam-se cada vez mais relevantes para a manutenção e garantia dos direitos humanos e fundamentais”, tanto é assim que, em outubro de 2000, foi criada a Divisão de Polícia Civil (*Civilian Police Division*), que passou a contar com a “experiência de policiais dos mais diversos países-membros”, tendo como principal função “planejar as atividades a serem desenvolvidas pela Polícia Civil nos mandatos das operações de paz”<sup>15</sup>.

Por seu turno, o Brasil mantém ante à ONU, em Nova Iorque, a Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (DelBrasONU), que funciona como um canal de comunicação oficial do país perante a organização, com representantes que lidam com interesses do Brasil, incluindo as operações de Paz. A DelBrasONU integra o Ministério das Relações Exteriores (MRE), porém, além do corpo diplomático que lida com questões de política externa, possui também um conselheiro militar que representa o Ministério da Defesa (MD), assistindo a

---

13 MENDES, Ricardo de Almeida. *Op. cit.*, p. 166.

14 MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. *Op. cit.*, pp. 25-26.

15 MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. *Op. cit.*, p. 27.

Missão em assuntos de defesa, com o apoio de três assessores, um de cada Força Armada (Marinha, Exército e Aeronáutica)<sup>16</sup>.

Já no nível tático-operacional, o Brasil conta com o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), que tem por missão preparar militares, policiais e civis para operações de paz e atividades de desminagem humanitária por meio de cursos, instruções e treinamentos a respeito das mais diversas temáticas pertinentes, transcendendo a parte de instrução tática e operacional e abrangendo, inclusive, questões de nível estratégico. O CCOPAB, apesar de ser vinculado ao Ministério da Defesa (MD), subordina-se diretamente ao Exército Brasileiro e possui vínculo com o Comando de Operações Terrestres (COTER) e com o Departamento de Educação e Cultura do Exército, mas comumente estabelece, também, parcerias com o MD, o MRE, as FFAA e mesmo agências humanitárias da ONU<sup>17</sup>.

A tomada de decisão para a participação do Brasil com tropas em Operações de Paz segue um rito complexo, iniciando-se em uma consulta informal da ONU ao MRE, que a encaminha à Presidência da República, a qual se assessora dos Ministérios da Defesa e da Economia, passando por outros trâmites até chegar à avaliação do Congresso Nacional, cuja autorização dar-se-á por meio de decreto legislativo, que deve preceder o decreto presidencial.

No período de 1948 a 2017, entre as 71 operações de manutenção da paz já implementadas pela ONU, o Brasil participou de 46 – além de outras cinco sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA), equivalente a 65% do total. Nesses setenta anos, o país já contribuiu com mais de 57 mil servidores, incluindo militares, policiais e especialistas civis. Cerca de 88% desse número fizeram parte das operações de paz dos últimos 25 anos<sup>18</sup>.

---

16 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al. Op. cit.*, p. 13.

17 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al. Op. cit.*, p. 16.

18 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al. Op. cit.*, p. 17.

O Brasil participou das primeiras operações de paz da ONU desde sua implementação em 1947, com a UNSCOB (Balcãs). Em 1956 se deu sua segunda participação com a UNEFI (Egito), por meio do lendário “Batalhão Suez”. Entre 1962 e 1963, militares brasileiros também participaram da UNSF (Nova Guiné) e da UNYOM (Iêmen) e, entre 1960 e 1964, militares da FAB participaram da ONUC (Congo). Nesse mesmo período, houve participação brasileira, ainda, junto à UNIPOM (Índia-Paquistão), entre 1965 e 1966, e à UNFICYP (Chipre), entre 1964 e 1967<sup>19</sup>.

Entre 1967 e 1989, o Brasil optou por não se engajar em operações de paz por considerar “os mecanismos multilaterais da ONU e os tratados internacionais como instrumentos para se manter o *status quo* das potências internacionais e fixar a hierarquia de poder”, optando, inclusive, por abster-se, a partir de 1968, de se candidatar a assentos não permanentes no CSNU e, em 1977, retirou-se do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz<sup>20</sup>.

Com a redemocratização, no final da década de 1980, o Brasil passou por uma transição em sua política externa, antes marcada pela “autonomia pela distância”, mas que a partir de então, buscava a “autonomia pela participação”. Data também desse período o redimensionamento das operações de paz, agora caracterizadas como complexas e multidimensionais, abrangendo, para além das forças militares, também forças policiais, equipes médicas, observadores eleitorais, representantes da sociedade civil e outros atores. Nesse período, o Brasil engajou-se em diferentes missões de Paz, como a UNAVEM III (Angola), ONUMOZ (Moçambique), INTERFET (Timor Leste), UNTAET (Timor Leste), UNMISSET (Timor Leste), UNPROFOR (Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia),

---

19 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* *Op. cit.*

20 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* *Op. cit.*, p. 20.

MINUSTAH (Haiti), UNIFIL (Líbano), *etc*<sup>21</sup>. Dados da ONU de 1996 apontam o Brasil como “o quarto maior contribuinte de tropas de operações de paz da organização na época”<sup>22</sup>. Aliás, insta ressaltar que, desde 1990, “o Brasil enviou seus nacionais a cerca de 75% de todas as missões sob o capítulo VII autorizadas pelo Conselho de Segurança”<sup>23</sup>.

## **A UNPOL E O COMPONENTE POLICIAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS**

Segundo Marco Antonio dos Santos Morais, como parte do esforço da ONU para levar paz e segurança aos países envolvidos em crises e conflitos, surge, a partir da década de 1960, a *United Nations Police* (UNPOL), destinada a promover, em ambiente de pós-conflito, um clima de tranqüilidade e de segurança para que instituições locais (como Executivo, Legislativo e Judiciário) possam “interagir e se desenvolver, a fim de encontrar o caminho da paz e do desenvolvimento social”. Esse trabalho era realizado, em um primeiro momento, de forma conjunta com os militares, migrando, a partir da década de 1990, para o modelo multidimensional, quando a UNPOL “passou a ter suas funções específicas de polícia dentro do contexto de crise ou do pós-conflito”<sup>24</sup>. Esse modelo, mais complexo que o tradicional, é estribado em três pilares fundamentais: o militar, o policial e o civil, todos com chefia independente, sem hierarquia entre si, “executando missões atinentes a cada área e sob o comando de um civil que é um diplomata de carreira designado para exercer as funções de representante especial do secretário-geral (*Special Representative of Secretary General* – SRSG)”<sup>25</sup>.

---

21 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* *Op. cit.*, p. 21

22 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* *Op. cit.*, p. 22.

23 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* *Op. cit.*, p. 27.

24 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. cit.*, p. 57.

25 CAIAFA, Roberto. A Polícia das Nações Unidas e o Brasil. **Tecnologia e Defesa**. São Paulo, SP, v. 5, ed. esp. 8, pp. 22-32, mar. 2012, p. 22.

As primeiras operações de paz das Nações Unidas foram marcadas pelo papel de imparcialidade no território em conflito pelas forças militares, onde no desempenho das suas atividades diárias passaram, com certa frequência, a realizar ações de cunho policial, como patrulhas e abordagens à população civil. O fato de as forças armadas serem treinadas para assuntos de defesa nacional e não para assuntos de manutenção da ordem pública implicou na necessidade da participação de um contingente policial para o exercício desse tipo de atividade. Assim, em paralelo com a missão militar desenvolvida pelos órgãos das forças armadas dos países-membros, surgiu a missão policial das Nações Unidas, cujo componente denominou-se Polícia Civil das Nações Unidas ou *United Nations Civilian Police* – UNCIVPOL<sup>26</sup>.

Aqui cabe um parêntesis. A doutrina policial de OMP, consolidada no *United Nations Civilian Police Handbook* (UNCPH), distingue as funções exercidas pelos componentes policiais daquelas afetas ao componente militar, prescrevendo serem os *Civilian Police Component* os “responsáveis por realizar a supervisão e/ou controle da polícia local a fim de assegurar e garantir a ordem pública, através de trabalho eficiente e imparcial, sempre garantindo a proteção dos direitos humanos e direitos fundamentais”, enquanto o *Military Component* é o “responsável pela separação das partes envolvidas garantindo uma zona de estabilidade e paz através do cessar-fogo e da prevenção de conflitos armados numa nação ou intra-nação”<sup>27</sup>.

Assim, já no que tange ao envio de efetivo policial para as Operações de Manutenção de Paz da ONU, o primeiro registro data de 1960, “quando policiais militares de Gana foram designados para o Congo com a missão de reestabelecimento da ordem e reestruturação da polícia local”, sendo que a participação brasileira foi inaugurada em 1992, com o envio de um contingente de 23 policiais militares brasileiros para a Operação de Paz na Iugoslávia (UNPROFOR)<sup>28</sup>.

---

26 MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 24.

27 UNITED NATIONS. **United Nation Civilian Police Handbook**. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995, p. 09.

28 MENDES, Ricardo de Almeida. *Op. cit.*, p. 168.

Os policiais da ONU, que até o ano de 1990 somente tinham participado de duas operações de paz, passaram a ter presença garantida em todas as missões da Organização, com funções específicas no que tange a ações de segurança pública, através da preservação e manutenção da ordem social<sup>29</sup>.

De 1992 até 2016, o Brasil contribuiu com mais de 300 Policiais Militares em 18 diferentes Operações de Manutenção de Paz<sup>30</sup>. Para Ricardo de Almeida Mendes, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul é uma das polícias militares mais tradicionais do Brasil, no que se refere à participação em Missões de Paz da ONU<sup>31</sup>.

De fato, durante um período de vinte e um anos, entre junho de 1993 e dezembro de 2014, a Brigada Militar gaúcha integrou 7 (sete) diferentes Operações de Manutenção de Paz da ONU por meio das participações individuais de 21 (vinte e um) Oficiais de Polícia Militar<sup>32</sup>.

Entre maio de 2015 e maio de 2017, a BMRS enviaria seu quinto Oficial para participar da MINUSTAH (Haiti) e, entre fevereiro de 2016 e agosto de 2017, seu segundo Oficial para participar da UNIOGBIS (Guiné Bissau), resultando no seguinte quadro geral: 22 oficiais participantes em 26 missões individuais de 7 Op Paz, porquanto alguns oficiais participaram de duas Op Paz cada<sup>33</sup>.

---

29 MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. *Op. Cit.*, p. 24.

30 MENDES, Ricardo de Almeida. *Op. cit.*, p. 167-168.

31 MENDES, Ricardo de Almeida. *Op. cit.*, p. 168.

32 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 104.

33 **Rogério Araújo de Souza**: Kosovo (2006/07) e Timor-Leste (2010/11); **Marco Antonio dos Santos Moraes**: Haiti (2007/08) e Sudão do Sul (2012/13); **Tales Américo Osório**: Haiti (2005/06) e Guiné Bissau (2010/11); e **Átila Mesadri Pezzetta**: Timor-Leste (2012) e Haiti (2015/17).

Tabela 1

IMEs	Período	Interstício	PMs	Op Paz	Proporção da Participação BMRS/BR
PMs do Brasil	1992-2016	24 anos	≅ 300	18	7,3% dos PMs
BMRS	1993-2017	24 anos	22	7	38,9% das Op Paz

Fonte: Elaborada pelo autor

Dos 22 oficiais da BMRS, um deles faleceu durante a missão (Cap Edmur Wagner<sup>34</sup>) e dois em acidente de trânsito (Ten Cel Franco e Ten Cel Zazyck<sup>35</sup>). Mas outros policiais militares coirmãos também encontraram destino hostil durante suas missões, como terremoto, tremor de terra, furacão, inundação, rebeliões, emboscadas, sequestros para serem usados como reféns, confronto armado em manifestações populares desfavoráveis à presença da ONU no país, epidemia de cólera, acidentes de viaturas ou quedas de aeronaves, invasões de instalações, *etc.*

---

34 Faleceu durante a missão da ONUSAL no dia 27 de julho de 1993, sendo encontrado morto na casa que havia alugado na cidade de Santa Ana (El Salvador) “em circunstâncias não elucidadas” (FONTOURA, Paulo Roberto Tarrisse da. **Brasil**: 60 anos de Operações de Paz. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, 2009, p. 244). Foi substituído, então, pelo Cap Joel Prates Pedroso (MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 112).

35 Os boinas azuis, Ten Cel João Francisco da Cunha Franco e Ten Cel João Zazyck Filho, faleceram prematuramente durante um acidente de trânsito em Caçapava do Sul, justamente no dia 29 de maio de 2009, quando estavam em deslocamento do interior do Rio Grande do Sul para Porto Alegre, onde seriam homenageados pelo Comandante-Geral da Brigada Militar no complexo da Academia de Polícia Militar, em solenidade alusiva ao Dia Internacional dos Boinas Azuis.

Tabela 2

Missão de Paz / (País)	Nº Oficiais BM	Oficiais da BMRS
UNOSAL (El Salvador)	11	Cap Gastão Juarez Viegas, Cap Gaspar Neibson Ribeiro Xavier, Cap Uilson Miguel Miranda do Amaral, Cap Nicomedes Barros, Cap João Francisco Franco, Cap João Zazycki Filho, Cap Dalmo Itaboraí dos Santos, Cap Aurélio Ferreira Rodrigues, Cap Ricardo Luiz Prola, Cap Edmur Wagner e Cap Joel Prates Pedroso (todos em 1993)
MINUGUA (Guatemala)	01	Cap Sérgio Lemos Simões (1996)
UNMIK (Kosovo)	02	Cap Emílio Barbosa Teixeira (2004) e Cap Rogério Araújo de Souza (2006)
MINUSTAH (Haiti)	05	Cap Tales Américo Osório (2005), Cap Ricardo Freitas da Silva (2006), Cap Marco Antonio dos S. Morais (2007), Cap Moggar Frederes de Matos (2007) e Cap Átila Mesadri Pezzetta (2015)
UNMIT (Timor-Leste)	03	Cap Arnaldo Hoffmann Neto (2009), Cap Rogério Araújo de Souza (2010) e Cap Átila Mesadri Pezzetta (2012)
UNIOGBIS (Guiné Bissau)	02	Cap Tales Américo Osório (2010) e Cap Wagner Estanislau Wasenkeski (2016)
UNMISS (Sudão do Sul)	02	Cap Marco Antonio S. Morais (2012) e Cap Laudemir da Rosa Gomes (2013)

Fonte: Elaborada pelo autor

Insta constar que, em setembro de 2009, o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), atual Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)<sup>36</sup>, que inicialmente era voltado apenas para a preparação de militares das FFAA brasileiras e de nações amigas, com o aumento no número de policiais militares designados para missões no exterior, recebeu o primeiro grupo de seis policiais

<sup>36</sup> A Portaria MD nº 952, de 15 de junho de 2010, mudou a designação do CIOpPaz para CCOPAB.

militares (militares estaduais) para um treinamento de quatro semanas em conjunto com os militares federais, o Estágio Preparatório para Missões de Paz (EPMP). Esse grupo era composto por Oficiais das Polícias Militares do Distrito Federal (Maj Valverde), Amazonas (Capitão Honda), Santa Catarina (Cap Emerson), São Paulo (1º Ten Mello), Rio de Janeiro (Cap Tadeu) e Rio Grande do Sul (Cap Meirelles). O Capitão BMRS Fernando Augusto Meirelles de Almeida foi designado para a MINUSTAH em 2010, porém era pré-requisito para integrar uma Op Paz que o policial militar tivesse pelo menos cinco anos de serviço, motivo pelo qual não foi mobilizado naquela oportunidade. Superada a barreira do tempo de serviço, o Cap Meirelles foi novamente indicado para a MINUSTAH, entretanto, tendo em vista o nascimento de seu filho, optou por não participar da missão<sup>37</sup>. Entre setembro de 2009 e outubro de 2014, oito turmas de Oficiais e praças (sargentos e subtenentes foram autorizados a participar do processo seletivo a partir de 2013) foram formados no EPMP oferecido pelo CCOPAB, totalizando 60 policiais militares de 16 Estados e do Distrito Federal<sup>38</sup>.

## **IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA E GANHOS INSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OP PAZ**

Imperativo destacar que o quadro até aqui delineado demonstra a importância estratégica deferida pelo Brasil às Operações de Manutenção de Paz da ONU, sendo certo que esse contínuo engajamento brasileiro se deve a diferentes razões:

- inserir o país integralmente na dinâmica de segurança coletiva da ONU (político/normativo);
- aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão da ONU (político);

---

37 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 94-95.

38 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 95.

- exercer os princípios que governam as relações internacionais do Brasil, explicitados no art. 4º da Constituição Federal (normativo);
- reforçar a ideia do multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam decisões, incluindo uma visão de minimizar questões como os double standards (duplicidade de critérios) no Conselho de Segurança (normativo/político);
- validar a candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança (político);
- utilizar oportunidades para cooperação durante a implementação dos processos de paz (político);
- prover maiores experiências internacionais para as Forças Armadas (institucional);
- “síndrome do bom samaritano”, centrada na garantia de bens públicos (como a paz) em áreas não associadas com o interesse nacional (normativo);
- compensação monetária da ONU (financeiro);
- treinamento de combate real para as Forças Armadas (institucional);
- orgulho nacional: prestígio e imagem (político)<sup>39</sup>.

Assim, desde 1947, ao longo de setenta e cinco anos, o Brasil enviou mais de 57 mil militares, policiais e especialistas civis para Missões de Paz da ONU, o que acarreta uma série de vantagens para o país, conforme visto acima. O sucesso nessa participação, inclusive com episódios de protagonismo (como na MINUSTAH<sup>40</sup> e na UNIFIL), gera novas oportunidades (dentre elas de novas participações) para o Brasil, o que contribui para os seus objetivos estratégicos em termos de política externa e defesa, oferecendo ao Brasil uma maior inserção internacional e possibilitando maior capacidade de poder decisório nos fóruns multilaterais, a partir do incremento de uma imagem de confiança do Brasil junto à comunidade internacional<sup>41</sup>.

Nesse sentido, a participação brasileira em Missões de Paz da ONU vai ao encontro de uma pretensão histórica do Brasil desde o

39 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al. Op. cit.*, pp. 25-26.

40 Após 13 anos de Operação, a MINUSTAH contou com a participação de 37,5 mil militares do Brasil, dos quais 10 mil eram de unidades do Rio Grande do Sul. Muitos desses militares, posteriormente, viriam a incluir como Soldados da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, agregando na capacidade de interoperabilidade institucional da BMRS.

41 ANDRADE, Israel de Oliveira *et al. Op. cit.*, p. 33.

segundo pós-guerra, que é o da conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Este órgão, que conta com mais de 70 anos de existência, possui uma estrutura marcada pela “diferenciação entre seus membros participantes”, sendo dividido em: **i)** cinco assentos permanentes e com poder de veto, ocupados por destacados países vencedores da Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos da América, Rússia, China, França e Reino Unido); e **ii)** dez assentos eletivos para mandatos de dois anos, escolhidos através de Sessão da Assembléia Geral, na seguinte proporção: 5 (cinco) assentos para África e Ásia; 2 (dois) assentos para América Latina e Caribe; 2 (dois) assentos para Europa ocidental; e 1 (um) assento para Europa oriental<sup>42</sup>. Assim, o poder de veto é restrito apenas aos cinco membros de assento permanente, o que gerou (e até hoje ainda gera) intensas disputas por uma vaga:

Antes mesmo da criação do conselho, discussões entre o presidente norte-americano Franklin Roosevelt, o primeiro-ministro da Inglaterra Winston Churchill e o líder da União Soviética, Joseph Stálin, marcaram o debate sobre quais países deveriam ou não ter assento permanente e poder de veto. Por um lado, Churchill considerava importante a inclusão da França, porém desconsiderava a entrada da China como membro permanente. **Já os Estados Unidos defendiam a entrada do Brasil como membro permanente, enquanto o Reino Unido e a União Soviética eram contrários** [...] Foi durante a Conferência de Ialta de 1945 que as delegações de Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido chegaram a um acordo com relação à entrada da República da China e da França, definindo, assim, a composição final do Conselho de Segurança. Naquela ocasião, também ficou definido que os cinco membros permanentes teriam poder de veto sobre as resoluções propostas ao conselho, porém não poderiam impedir o debate sobre elas<sup>43</sup>.

Segundo Guilherme Paiva Stamm Thudium e Anselmo Otávio, a definição do conselho permanente estabelecida em Ialta, porém, salvaguardou a possibilidade de novas inclusões em sua estrutura,

---

42 THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm; OTAVIO, Anselmo. *Op. cit.*, p. 279.

43 THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm; OTAVIO, Anselmo. *Op. cit.*, pp. 280-281.

inclusive já ocorrendo uma modificação quando, em 1971, a República da China (Taiwan) foi substituída pela República Popular da China em face de realinhamentos políticos da Guerra Fria. Já após a Guerra Fria, por diversas vezes se discutiu a necessidade de atualização do Conselho de Segurança, como ocorreu, por exemplo, em 1995, em 2001, em 2005 e em 2015. Durante a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação realizada em Túnis pela ONU em 2005, editou-se um documento final por meio do qual “líderes internacionais se comprometeram com a necessidade de reforma do Conselho de Segurança para melhor refletir as novas realidades geopolíticas do século XXI”, fundamentando-se na “emergência tanto econômica como político-estratégica de novos protagonistas no cenário internacional”, a exemplo das chamadas potências emergentes, como Brasil, Índia e África do Sul, “três países que compõem o Fórum IBAS e o BRICS, bloco político-diplomático do qual China e Rússia, dois membros com assento permanente, também fazem parte”. Essas potências emergentes “compartilham o ideal comum de que o órgão necessita de reformulações que reflitam o peso axiomático desses países na nova geopolítica mundial”. De lado outro, o fórum de cooperação Norte-Sul conhecido como G4, composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, “também advoga por uma ampliação no número de assentos permanentes do conselho”, inserindo-se em um “contexto de busca por alternativas que tem como intuito fortalecer as instituições e mecanismos de governança global na medida em que estes passam por um processo de déficit democrático e de legitimidade”<sup>44</sup>.

Em outro plano, mas ainda alinhado aos grandes objetivos estratégicos nacionais, a participação da Brigada Militar do Rio Grande do Sul também possibilita, em termos operacionais, ganhos institucionais e profissionais à corporação e aos seus policiais militares participantes. Marco Antonio dos Santos Morais demonstrou que

---

44 THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm; OTAVIO, Anselmo. *Op. cit.*, pp. 281-282.

os Oficiais da Brigada Militar que participaram de Missões de Paz da ONU desempenharam “funções de execução, treinamento e gestão durante seu período de operação”, apontando como produto dessa participação as seguintes vantagens e benefícios institucionais, profissionais e de experiência de vida:

o aprimoramento do idioma estrangeiro, o trabalho diário com policiais de diversos países e a conseqüente troca de experiências, a convivência com pessoas com costumes, hábitos e crenças diferentes, novos métodos de resolução de problemas, novas técnicas de treinamento, e a oportunidade de gerenciar atividades desenvolvidas diariamente em companhia de policiais de mais de 100 países oriundos dos cinco continentes<sup>45</sup>.

Segundo Marco Antonio dos Santos Moraes, os Oficiais da Brigada Militar que atuaram como *Peacekeepers* em Op Paz da ONU desempenharam inúmeras funções nas diversas missões desenvolvidas junto à UNPOL, abarcando as “três áreas primordiais de atuação policial em uma Operação de Paz da ONU: o Gerenciamento, a Execução e o Treinamento”. São exemplos das funções exercidas pelos Oficiais BM *Peacekeepers*:

Conselheiro Técnico, Observador Policial, Chefe de Seção de Transporte, Chefe de Pessoal, Oficial de Ligação entre a Divisão Eleitoral e a Divisão Policial, Observador de Direitos Humanos, Chefe de Operações de Distrito Policial, Chefe de Operações Estadual, Coordenador Estadual da UNPOL, Coordenador de Operações Conjuntas, Investigador de Crimes de Guerra, Oficial de Direitos Humanos, Instrutor da Academia de Polícia, Chefe de Estado Maior de Destacamento Policial, Instrutor de Controle de Distúrbios Cíveis, Assistente Especial do Chefe de Polícia, Chefe de Logística, Coordenador de Segurança de Base da ONU no Haiti, Comandante de Esquadra de Investigação de Pessoas Desaparecidas, Consultor de Legislação e Operador de Risco de Unidade de Proteção Diplomática<sup>46</sup>.

---

45 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 235.

46 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 227.

Marco Antonio dos Santos Morais, após aplicar questionário a dezessete Oficiais “boinas azuis” da Brigada Militar, fala em “benefícios teóricos e práticos que a participação em uma Operação de Paz da ONU pode trazer ao policial e à sua corporação”<sup>47</sup>, entendimento comungado pelo então capitão Rogério Araújo de Souza, veterano das missões em Kosovo e Timor-Leste, para quem “o Oficial retorna com um vasto conhecimento teórico e prático que podem ser utilizados na Brigada Militar”, destacando que “exemplos de gestão são e serão utilizados na corporação com base nos modelos da ONU”<sup>48</sup>.

Também o Cel RR Joel Prates Pedroso, veterano da missão em El Salvador, declarou que “a visão estratégica e o conhecimento global trazem muitos benefícios para o exercício da atividade principalmente de gestor”, enquanto que o veterano da missão na Guatemala, Ten Cel RR Sérgio Lemos Simões, destacou que “o grande benefício é a imagem da Corporação que se transmite ao mundo inteiro, através das diversas missões em que estamos presentes”<sup>49</sup>.

Já o Ten Cel RR Gastão Juarez Viegas, também veterano da missão em El Salvador, enfatizou que “somente aproximando o policial de instituições policiais de outros países consegue-se o intercâmbio verdadeiro e necessário de experiências para melhorar o desempenho da atividade policial”<sup>50</sup>. Por seu turno, outro veterano da ONUSAL, o Cel RR Dalmo Itaborá dos Santos, ressaltou o aprendizado quanto aos aspectos técnicos, operacionais e de gerenciamento oportunizado pelas atividades desenvolvidas junto à ONU, embora entenda que o aspecto principal da experiência é “o convívio com as diferenças”<sup>51</sup>. Nesse mesmo sentido, o então capitão Moggar Frederes de Matos, veterano da missão no Haiti, destacou o desenvolvimento do senso de

---

47 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 228.

48 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 228.

49 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 228.

50 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 228

51 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 229.

tolerância como uma questão de sobrevivência: “Estar inserido em um território adverso, com culturas diferentes, convivendo diariamente com policiais de mais de 30 países, muitos deles querendo trabalhar como se estivessem em seus locais de origem, exige um elevado senso de tolerância e respeito às diferenças”<sup>52</sup>. De modo parecido, o então major Arnaldo Hoffmann Netto, veterano da missão no Timor-Leste, disse que além do domínio do idioma estrangeiro, a participação em uma missão da ONU também traz ao oficial “a possibilidade de estar em contato com outras culturas, o que exercita a capacidade de entrosamento com outras pessoas”. E acrescenta que “estar em contato com outros policiais possibilita observar paradigmas diferenciados no gerenciamento das questões policiais”, o que permite chegar à percepção de que “o diferente não é necessariamente errado”<sup>53</sup>.

O então Capitão Ricardo Freitas da Silva, veterano da MINUSTAH, ressaltou que, após a missão, a corporação possuirá um Oficial que “domina no mínimo um idioma estrangeiro e detém uma série de contatos profissionais e pessoais com diversos níveis de instituições policiais, civis e militares que poderão ajudar a corporação em algum projeto, programa ou atividade pontual”<sup>54</sup>. Mas o *Peacekeeper* também fez alusão a outro ganho pessoal, que é a introdução de valores humanitários:

O contato com os costumes e tradições é importante para vencer preconceitos. Conhecer o sofrimento e os valores de outros povos nos trás um sentimento de humildade e como policial nós compreendemos mais a nossa função social. Uma polícia eficiente e que respeite os Direitos Humanos deve ser sempre nossa meta principal. Quando vivemos no nosso país, não temos a ideia das misérias e desafios além-mar, podemos também encontrar coragem e motivação para modificar nossos erros e práticas<sup>55</sup>.

---

52 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 230.

53 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 228-229.

54 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 229.

55 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 229-230.

O então major Emílio Barbosa Teixeira, veterano da missão em Kosovo, pontuou que “entender a diversidade de costumes, crenças e valores é algo indispensável para que os agentes aplicadores da lei compreendam seu papel no tecido social”, o que deve ser considerado em face da heterogeneidade da sociedade, a qual é formada “por diversos matizes e todas devem ter seus espaços e dignidade respeitados”<sup>56</sup>.

Já o então capitão Tales Américo Osório, veterano das missões no Haiti e na Guiné Bissau, alertou que novas tecnologias e instruções diferenciadas são “exemplos de possibilidades com as quais o policial tem contato e [que] podem trazer para a Brigada Militar um melhor desempenho profissional”, embora o senso de tolerância seja, na visão do oficial, “um dos grandes ganhos que as missões da ONU propiciam”<sup>57</sup>.

Por derradeiro, o então major Átila Mezdari Pezzeta, que serviu nas missões no Timor-Leste e no Haiti, elencou uma série de benefícios da participação policial-militar em uma missão de paz:

Incremento no raciocínio ágil e tomada de decisão; participação no processo decisório interagindo com policiais de patentes superiores e inferiores às nossas; capacidade de analisar a reação de policiais com diferentes experiências profissionais quando colocados em frente a situações diversas de serviço; conhecimento do modelo policial de outras polícias que trazem métodos de preparação e formação diferentes dos nossos [...] Com as comparações temos oportunidade de detectar defeitos e buscar virtudes aplicáveis à nossa função; os benefícios auferidos pelos Oficiais em relação à profissão são por via reflexa, com aprendizado e a necessidade de flexibilidade para lidar com situações e pessoas diferenciadas<sup>58</sup>.

Esse *feedback* recebido dos Oficiais “boinas azuis” da Brigada Militar permitiu a Marco Antonio dos Santos Moraes concluir que a participação de policiais militares nas Op Paz da ONU traz “benefícios teóricos e práticos para a execução das atividades de policiamento ostensivo e de gestão das corporações policiais a que pertencem”,

56 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 230.

57 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 230.

58 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 231.

apresentando-se esses benefícios “de forma direta aos policiais e de forma indireta à corporação por meio de um policial mais experiente e preparado para o desempenho de suas funções de comando e liderança”<sup>59</sup>. Assim, a Brigada Militar é beneficiada diretamente ao participar de ações humanitárias da ONU no processo de pacificação mundial, porquanto a imagem da corporação, “por meio de seus Oficiais ostentando a farda brigadiana nos mais longínquos países onde estiveram, com certeza ocupa lugar de destaque no seio das instituições policiais do mundo”<sup>60</sup>.

**Homenagem aos brigadianos “boinas azuis” (*Peacekeepers*) pelo Dia Internacional dos Pacificadores das Nações Unidas realizada, no dia 29/05/2017, na Câmara Municipal de Porto Alegre/RS por iniciativa da vereadora Comandante Nádia.**



Foto: Rafael Silva/BM<sup>61</sup>

59 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 231-232.

60 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 232.

61 Disponível em: << <https://ssp.rs.gov.br/brigadianos-que-participaram-de-missoes-de-paz-sao-homenageados-pela-camara-de-vereadores-de-porto-alegre> >>.

Mas talvez o melhor exemplo de ganho institucional, em termos de incremento profissional na capacidade operacional e de interoperabilidade, que a participação de policiais militares em Operações de Manutenção de Paz da ONU pode proporcionar às Instituições Militares Estaduais, de modo geral, e à Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente, seja o da criação da Força Nacional de Segurança Pública no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério de Justiça e Segurança Pública (MJSP), conforme veremos a seguir.

## **A CRIAÇÃO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO SUBPRODUTO DA PARTICIPAÇÃO DE OFICIAIS DA BMRS EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU**

Não é coincidência o fato de que a mesma Brigada Militar gaúcha que, para Ricardo de Almeida Mendes, é uma das mais tradicionais polícias militares do Brasil no que se refere à participação em Missões de Paz da ONU<sup>62</sup>, foi também a principal corporação responsável, em meados da década de 2000, pela fundação e estruturação do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual foi instituído pelo Decreto Federal nº 5.289/2004<sup>63</sup>.

---

62 MENDES, Ricardo de Almeida. *Op. cit.*, p. 168.

63 Com o aumento da criminalidade na década de 1990, o assunto segurança pública passou à ordem do dia, ao ponto de se criar, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), por meio do Decreto Federal nº 2.315/1997, bem como se elaborar um Plano Nacional de Segurança Pública, base para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que fosse estribado nas premissas da integração e da cooperação, instrumentalizado efetivamente com o advento do Fundo Nacional de Segurança Pública pela Lei Federal nº 10.201/2001 (alterada pela Lei Federal nº 10.746/2003), e que originaria na sequência o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2003. Com fulcro nos arts. 144 e 241 da Constituição Federal de 1988 (com redação da EC nº 19/1998), o arcabouço jurídico que possibilitou a criação da Força Nacional de Segurança Pública, anos mais tarde, passou por uma longa evolução legislativa, originando-se no Decreto Federal nº 3.897/2001 e na Medida Provisória nº 2.205/2001, que foi convertida na Lei Federal nº 10.277/2001, mais tarde revogada pela Medida Provisória nº 345/2007, esta convertida

Em 2002 e em 2004, houve rebeliões na Penitenciária de Urso Branco, em Porto Velho, capital do Estado de Rondônia. Como os Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul tinham expertise em ações em presídios, as autoridades estaduais de Rondônia solicitaram apoio desses estados para ajudarem na contenção da crise, mas a inexistência de uma base legal que permitisse à Polícia Militar paulista e à Brigada Militar gaúcha de atuarem foram de seus estados de origem foi um empecilho que, no entanto, reforçou a necessidade de criação de uma força de cooperação federativa para atuação em estados em situações de crise. Nesse mesmo período, o Brasil pleiteava uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, tendo de apresentar, para viabilizar seu pleito, projeto de criação de uma Guarda Nacional para preservação da ordem social em situações de crise, como de fato ocorreu em maio de 2002 com a PEC nº 534, que alterava o art. 144 da Constituição Federal de 1988 para prever a criação da referida Guarda Nacional. Entretanto, a Comissão da Câmara dos Deputados rejeitou a proposta, subsistindo a idéia de criação de uma força nacional na esfera federal que, servindo-se de inspiração do modelo das Forças de Paz da ONU (que são integradas por forças policiais de vários países-membros), seria composta por policiais oriundos das instituições estaduais de Segurança Pública<sup>64</sup>.

---

na Lei Federal nº 11.473/2007, a qual foi, por sua vez, posteriormente modificada pelas Medidas Provisórias nº 679/2015 (convertida na Lei Federal nº 13.173/2015), nº 737/2016 (convertida na Lei Federal nº 13.361/2016), nº 755/2016, nº 781/2016 (convertida na Lei Federal nº 13.500/2017), nº 846/2018 (convertida na Lei Federal nº 13.756/2018) e nº 870/2019 (convertida na Lei Federal nº 13.844/2019). A normativa que rege a FNSP também passou por alterações no âmbito infralegal, a exemplo dos Decretos Federais nº 6.061/2007, 6.189/2007, 7.318/2010 e 7.957/2013, que alteraram o Decreto Federal nº 5.289/2004, ou de Portarias, como as de nº 1.801/2008, 2.517/2008, 004/2010, 178/2010 e 3.383/2013.

64 FERNANDES, Leonan Crouchoud. **A Força Nacional de Segurança Pública e seus integrantes no DF**: um breve estudo sobre esta Nova Representação Social. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Segurança Pública e Cidadania), Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília: 2016, pp. 15-16.

Segundo o Relatório da Pesquisa Documental sobre a criação do DFNSP, produzido no âmbito do SENASP/MJSP, da lavra da Consultora Verônica Almeida dos Anjos, “a inspiração para criação da FNSP foram as Forças de Paz coordenadas pela ONU”<sup>65</sup>.

O Cel. BM Aurélio Ferreira Rodrigues, primeiro a coordenar a FNSP depois de sua criação, participou da missão das Nações Unidas em El Salvador intitulada ONUSAL. Essa experiência colocou-o em contato com a proposta de integração de forças militares e de segurança pública de diferentes países com o propósito de restabelecer a ordem e a paz em países específicos segundo a necessidade. Assim, essa proposta de atuação em cooperação de distintos países inspirou a consolidação de um modelo de cooperação com os estados brasileiros, coordenado pelo governo federal para auxiliá-los em situações nas quais seja necessária a intervenção<sup>66</sup>.

No âmbito da ONUSAL, o Brasil enviou 15 policiais militares do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, dentre os quais 10 eram Oficiais da Brigada Militar, incluindo o então Capitão Aurélio Ferreira Rodrigues, que atuou na Divisão de Direitos Humanos na Cidade de San Vicente, em El Salvador, com a incumbência de, entre outras funções, fiscalizar o trabalho da polícia local, visitar as casas prisionais para “verificar a situação dos presos em relação à garantia de seus direitos fundamentais”, reunir-se com autoridades locais e representantes do poder judiciário, palestrar em escolas, estabelecer contatos com a comunidade “em busca de informações sobre violações dos direitos humanos”, fiscalizar as seções eleitorais durante o período eleitoral<sup>67</sup>.

Essa experiência pessoal por parte do Cel Aurélio Ferreira Rodrigues (BMRS) foi salutar para a concepção do projeto de criação da Força Nacional de Segurança Pública. Nesse sentido, Leonan

---

65 ANJOS, Verônica Almeida dos. **Relatório sobre a evolução organizacional e operacional do DFNSP**. In: Produto 3 – Projeto BRA/04/29 da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Brasília: Ministério da Justiça, 2014, p. 20.

66 ANJOS, Verônica Almeida dos. *Op. cit.*, p. 20.

67 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 105-121.

Crouchoud Fernandes leciona que “a organização da FNSP se espelhou no modelo da Força de Paz da ONU formada pelo contingente brasileiro das Forças Armadas do Brasil”, o que significa dizer que o modelo de ajuda oferecido pela ONU aos países cuja manutenção da paz e segurança interna estão ameaçadas “serviu como referência para criação e atuação da FNSP e hoje ambas possuem semelhanças de princípios em suas atuações”<sup>68</sup>, conforme quadro abaixo.

<b>Missão de Paz da ONU</b>	<b>FNSP</b>
Secretariado da ONU	Ministério da Justiça
Conselho de Segurança da ONU	SENASP
DPKO	DFNSP
Força de Paz da ONU	FNSP
Pedido da Autoridade Máxima do País	Pedido da Autoridade Máxima do Estado
Mandato da Missão	Portaria de Autorização de envio da FNSP
Acordo sobre o Status da Força	Convênio com o Estado
Diretrizes de Operação de Paz	Ordem de Missão
Memorando de Entendimento	Termo de Cooperação

Fonte: FERNANDES, Leonan Crouchoud. *Op cit.*, p. 20.

À semelhança do que ocorre na Polícia das Nações Unidas (UNPol), os militares estaduais e os servidores de órgãos de segurança pública que, mobilizados para atuarem de forma integrada junto ao programa de cooperação federativa FNSP, ficam sob coordenação da SENASP/MJSP enquanto durar sua mobilização, não deixando, nem por isso, de integrar o quadro funcional de seus respectivos órgãos de origem<sup>69</sup>.

As Missões de Paz da ONU e a FNSP podem ser consideradas experiências que se aproximam em determinados aspectos. Sob a coordenação da ONU, pessoas de diferentes países e corporações se

68 FERNANDES, Leonan Crouchoud. *Op cit.*, pp. 19-21.

69 PEREIRA, Gerson da Rosa. **A constitucionalidade da Força Nacional e o papel das Forças Armadas na Segurança Pública**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Segurança Pública e Direitos Humanos), Faculdade de Direito de Santa Maria. Santa Maria: 2008, p. 18.

organizam em uma mesma corporação para garantir a ordem e a paz em um país determinado. A FNSP, sob a coordenação do governo federal, reúne profissionais de distintas categorias e estados para atuar em qualquer local do território nacional que esteja enfrentando uma crise de segurança pública. Tanto nas Missões de Paz da ONU quanto nas operações da FNSP, o auxílio profissional qualificado para cessar crises fora de controle da gestão pública local é um fator também em comum. Nos dois casos, os profissionais agregam ao grupo suas expertises, conhecimentos acumulados em contextos distintos e estratégias para enfrentar sua realidade. Essas são características singulares, que marcam as duas iniciativas. Nesse sentido, o modelo ONU de intervenção para a paz representou uma relevante referência para a criação e atuação da FNSP, e atualmente ambas compartilham as semelhanças apontadas<sup>70</sup>.

Mas o fato que aqui nos importa é que, segundo Verônica Almeida dos Anjos, a FNSP foi “desenvolvida e implementada por uma equipe de profissionais que se estabeleceu na SENASP com essa finalidade”, sob a liderança do Coronel Aurélio Ferreira Rodrigues (BMRS), que serviu como o primeiro coordenador da FNSP entre 2004 e 2007. Também integravam essa equipe os então Capitães da BMRS Vinicius Renner Galvani, Alexandre Augusto Aragon (que seria o 3º e o 7º diretor do DFNSP) e Isandre Antunes de Souza<sup>71</sup>. Por sua vez, o então Cap Mario Yukio Ikeda (BMRS) participou da elaboração das ementas das disciplinas em 2004 e como instrutor em diversos momentos<sup>72</sup>.

O relatório informa que até o início de 2008 não havia acordo de cooperação formalmente constituído entre a Federação e as Unidades federativas, sendo os primeiros acordos de cooperação efetivamente celebrados entre a União com os estados do Rio Grande do Sul, Alagoas e Maranhão em setembro do mesmo ano.

Após a gestão do Cel. Aurélio Ferreira Rodrigues (BMRS), sucedeu-lhe à frente da FNSP o Cel Luiz Antônio Ferreira (PMRJ)

---

70 ANJOS, Verônica Almeida dos. *Op. cit.*, p. 20.

71 ANJOS, Verônica Almeida dos. *Op. cit.*, pp. 14-15.

72 ANJOS, Verônica Almeida dos. *Op. cit.*, p. 08.

entre 2007/2011 e, depois deste, outro Oficial da BMRS esteve à frente do DFNSP entre 2011 e 2015: o então Ten Cel Alexandre Augusto Aragon (BMRS), que voltaria em agosto de 2016 à direção do órgão. O então Maj Luigi Gustavo Soares Pereira, que iniciou sua trajetória em 2007 no comando de operações *in loco* da FNSP, entre 2009 e 2014 atuou como Coordenador-Geral de Operações. Entre novembro de 2018 e janeiro de 2019, novamente outro Oficial da BMRS assumiu a direção do DFNSP: trata-se do Cel Kléber Rodrigues Goulart.

Em suma, percebe-se que o Estado do Rio Grande do Sul constituía referência operacional em ações em presídios para o Estado de Rondônia, nos antecedentes da criação da FNSP entre 2002 e 2004. A criação da FNSP ocorreu por uma equipe composta por oficiais da BMRS e que tinha à sua frente um Oficial da BMRS que servira em Op Paz da ONU e que, nessa condição, valeu-se de sua experiência para idealizar a estruturação do novo programa de cooperação federativa em matéria de segurança pública. Ademais, um dos primeiros estados a firmarem acordo de cooperação com a Federação foi o Estado do Rio Grande do Sul. E por fim, a BMRS foi a instituição militar estadual que por mais vezes e durante mais tempo esteve representada à frente do DFNSP, imprimindo ali o seu DNA.

Por todos esses motivos, resta claro que a criação da Força Nacional de Segurança Pública é produto da participação de Oficiais da BMRS em Operações de Manutenção de Paz da ONU, o que só reforça a importância estratégica da abertura por parte do Comando da Brigada Militar gaúcha em ceder seus Oficiais para participarem de Missões de Paz das Nações Unidas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Brigada Militar do Rio Grande do Sul, ao lado das Polícias Militares de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, é reconhecida como uma das mais tradicionais instituições militares estaduais

do Brasil, possuindo uma rica história de lutas e glórias. Criada em 1837, no contexto da Revolução Farrroupilha<sup>73</sup>, a Força Pública gaúcha ameahou uma longa história de batalhas e vitórias militares durante sua fase bélica, tendo participado de conflitos como a Guerra do Paraguai (1865-1870)<sup>74</sup>, a Revolta dos Muckers (1874), a Revolução Federalista (1893)<sup>75</sup>, a Revolta Assisista (1923)<sup>76</sup>, os levantes Tenentistas (1924 até 1926), a Revolução de 1930, a Revolução de 1932 e a Campanha da Legalidade (1961)<sup>77</sup>.

---

73 Com o nome de Corpo Policial, a Força Pública gaúcha foi criada por meio da Lei Provincial nº 7, de 18 de novembro de 1837, com o efetivo de 19 oficiais e 344 praças, tendo como atribuições auxiliar na justiça e manter a ordem e a segurança pública na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, tanto na capital como nos subúrbios e nas comarcas. Seu regulamento foi editado em 05 de maio de 1841 e, na sequência, foram nomeados seus primeiros oficiais, sendo que em 14 de julho do mesmo ano o tenente-coronel do Exército, Quintiliano José de Moura, assumiu o comando da corporação.

74 A partir de julho de 1865, oficiais e praças do então Corpo Policial foram incorporados a unidades dos Corpos de Voluntários da Pátria, participando das batalhas de Tuiuti e Avaí e de ações em Estero Belaco, Passo da Pátria, Tuiui-Cuê, Humaitá, Suruí, Angostura e Lomas Valentina. Com a derrota do Paraguai, o efetivo retornou ao Brasil no final de maio de 1870, quando, festivamente recebido, entregou a bandeira utilizada pelo Corpo de Voluntários da Pátria na Catedral Metropolitana de Porto Alegre. Insta constar que, em 1865, o efetivo policial-militar gaúcho integrou o “Piquete do Imperador”, responsável por escoltar Dom Pedro II e sua comitiva até a cidade de Uruguiana, invadida por uma divisão do exército paraguaio.

75 Renomeada como Brigada Militar pelo Ato nº 357, de 15 de outubro de 1892, da lavra do Presidente interino do Estado, Dr. Fernando Abbott, a BMRS teve seu batismo de fogo no Combate do Passo do Salsinho, tendo combatido em diversas campanhas ao longo da Revolução Federalista: Inhanduí, Upamototi, Restinga, Pirai, Serrilhada, Cerro Chato, Rio Grande, Mariano Pinto, Mato Castelhana, Mato Português e Rio Negro (1893); Cerco de Bagé, quilômetro 34 da estrada São Francisco de Paula-Taquara, Rio Pelotas, Campo do Meio, Passo Fundo (Pulador), Carovi, Capão das Laranjeiras e Traíras (1894); e, finalmente, em Campo Osório (1895).

76 A Brigada Militar combateu em Passo Fundo, Estância da Serra, Passo da Juliana, Lagoa Vermelha, Passo do Guedes, Santa Maria Chica, Picada do Aipo, Ibirapuitá, Carajazinho, Ibicuí da Armada, Uruguiana, Poncho Verde, Parada Chagas, Marco do Lopes, Capão Bonito, Passo do Mendonça, Erebangó, Desvio Giareta, Morro Pelado, Vapor Velho, Capão Alto, Vista Alegre, Quatro Irmãos, Quarai e Pelotas.

77 Para aprofundamento na história da Brigada Militar, sugere-se a leitura da seguinte bibliografia: MARIANTE, Hélio Moro. **Crônica da Brigada Militar Gaúcha**. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1972; SIMÕES, Moacir Almeida. **Brigada Militar: trajetória histórica e evolução na Constituição**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014; CHAGAS, Juarez

De fato, a polícia militar gaúcha se destaca pelo seu pioneirismo em diversas iniciativas, como a criação da primeira associação de oficiais PM do país (a ASOFBM), a adoção do bacharelado em direito como pré-requisito para ingresso na carreira de oficial PM, criando a carreira jurídico-militar (Lei Complementar Estadual nº 10.992/1997); a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (1996), a criação da Patrulha Maria da Penha (2012), dentre outras.

No que se refere à participação em Operações de Manutenção de Paz da ONU, a Brigada Militar gaúcha também possui reconhecida tradição, a qual foi desenvolvida ao longo de 24 anos, entre 1993 e 2017.

Desta participação, foi possível observar os efeitos positivos para os policiais militares e para a própria corporação, sobretudo no que se refere ao incremento da qualificação profissional dos oficiais de polícia militar e no aumento da capacidade de interoperabilidade da Brigada Militar do Rio Grande do Sul enquanto instituição.

Prova disso são não apenas os relatos de Oficiais da BMRS veteranos de Missões de Paz da ONU, mas sobretudo a própria criação da Força Nacional de Segurança Pública que, como foi visto, é produto da experiência de participação de Oficiais da BMRS em Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas, o que corrobora a frase do Cap Rogério Araújo de Souza de que “exemplos de gestão são e serão utilizados na corporação com base nos modelos da ONU”<sup>78</sup>.

Outra consequência da participação de Oficiais da Brigada Militar em Operações de Paz da ONU foi o desenvolvimento e introjeção da concepção do policial como primeiro promotor dos direitos humanos. O desenvolvimento do “senso de tolerância e respeito às diferenças”, estribado na percepção de que “o diferente

---

de Oliveira. **Brigada Militar**: evolução e rumo. Passo Fundo: BM, 1987; ROCHA, Santos Roberto. **A Brigada Militar e a luta pela sobrevivência**. Caxias do Sul: BM, 1987; MARIANTE, Hélio Moro. **Sarilhos Milicianos**. Porto Alegre: BM Edições, 1990. 78 Apud MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, p. 228.

não é necessariamente errado”, apontado como meio para vencer preconceitos, foi possível graças à experiência de “convívio com as diferenças” e à sensibilização acerca do sofrimento e dos valores de outros povos, o que permitiu um maior entendimento a respeito da diversidade de costumes, crenças e valores e, por conseguinte, o desenvolvimento de uma maior capacidade de entrosamento com outras pessoas de culturas diversas. Esse panorama reforça a “coragem e motivação” para modificar erros e práticas e, com isso, buscar a construção de um modelo de Polícia eficiente e que tenha como meta principal o respeito e a promoção dos Direitos Humanos<sup>79</sup>.

Diante dessas conclusões, espera-se ter atingido os objetivos propostos para o desenvolvimento da presente pesquisa, especialmente quanto ao propósito de servir como material de assessoramento para o alto comando da Brigada Militar no que se refere à matéria e, também, de gerar o debate e estimular novas pesquisas a respeito do tema em comento.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**: evolução, desafios e oportunidades. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília / Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

ANJOS, Verônica Almeida dos. **Relatório sobre a evolução organizacional e operacional do DFNSP**. In: Produto 3 – Projeto BRA/04/29 da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

FERNANDES, Leonan Crouchoud. **A Força Nacional de Segurança Pública e seus integrantes no DF**: um breve estudo sobre esta Nova

---

79 MORAIS, Marco Antonio dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 228-231.

Representação Social. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Segurança Pública e Cidadania), Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília: 2016.

MARIANTE, Hélio Moro. **Crônica da Brigada Militar Gaúcha**. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1972.

MELO NETO, Sérgio Carrera de Albuquerque. **O policial militar brasileiro e a promoção internacional dos direitos humanos nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais), Centro Universitário de Brasília. Brasília: 2006.

MENDES, Ricardo de Almeida. A Polícia Militar do Estado do Mato Grosso e as Operações de Manutenção de Paz da ONU. **Revista Homens do Mato**, v. 16, nº 01, jan./jun. 2016.

MORAIS, Marco Antonio dos Santos. **ONU – Operações de Paz: a evolução histórica da ONU, da Polícia das Nações Unidas (UNPOL) e a participação da Brigada Militar**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015.

PEREIRA, Gerson da Rosa. **A constitucionalidade da Força Nacional e o papel das Forças Armadas na Segurança Pública**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Segurança Pública e Direitos Humanos), Faculdade de Direito de Santa Maria. Santa Maria: 2008.

SIMÕES, Moacir Almeida. **Brigada Militar: trajetória histórica e evolução na Constituição**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm; OTAVIO, Anselmo. Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

UNITED NATIONS. **United Nation Civilian Police Handbook**. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995.

## A POLÍCIA CIVIL GAÚCHA E O PROGRAMA MEDIAR RS NA CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO BRASIL<sup>1</sup>

Recebido em: 01/02/2023

Aceito em: 03/08/2023

Beverly Bassani Silva<sup>2</sup>

Larissa Nunes Cavalheiro<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este trabalho aborda a atuação da Polícia Civil – RS como agente na mediação de conflitos envolvendo situações de violência contra a mulher, ressaltando a importância da Justiça Restaurativa. Para tanto, a seguinte inquietação de pesquisa foi o ponto inicial para o desenvolvimento da temática: Em que medida a Polícia Civil – RS contribui para a solução de conflitos gerados pela violência contra a mulher por meio do Programa MEDIAR/RS? Utilizaram-se os métodos dedutivo, histórico e comparativo. O primeiro como abordagem para analisar a Justiça Restaurativa como meio de solução de contendas no seio familiar que reduzam a mulher em situação de violência doméstica. Os seguintes, enquanto procedimento, utilizados na observação da crescente e significativa atuação da referida Polícia no contexto da Justiça Restaurativa, assim contribuindo para uma sociedade mais justa e com a necessária segurança para todos e todas.

---

1 O presente artigo foi publicado originalmente na Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 9 (2023), n. 2, vinculada a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI/São Luiz Gonzaga. Inspetora da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Mediadora do Programa MEDIAR RS pela ACADEPOL – Academia de Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul.

3 Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI/Santo Ângelo (PPGD/URI). Bolsista Capes -Taxa. Mestra em Direito e Especialista em Educação Ambiental pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE/RS). Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja, RS.

**Palavras-chave:** Justiça Restaurativa. Mediação. Polícia Civil.

**RESUMEN:** El artículo aborda el actuación de la Policía Civil - RS como agente en la mediación de conflictos que involucran situaciones de violencia contra las mujeres, enfatizando la importancia de la Justicia Restaurativa. Por tanto, la siguiente inquietud investigadora fue el punto de partida para el desarrollo del tema: ¿Em qué medida la Policía Civil RS contribuye a la solución de los conflictos generados por la violencia contra las mujeres a través del Programa MEDIAR / RS? Se utilizaron métodos deductivos, históricos y comparativos. El primero es un enfoque para analizar la Justicia Restaurativa como un medio de resolución de disputas dentro de la familia que reducen a las mujeres en situaciones de violencia intrafamiliar. A continuación, como procedimiento, se utilizó para observar el creciente y significativo desempeño de dicha Policía en el contexto de la Justicia Restaurativa, contribuyendo así a una sociedad más justa y con la necesaria seguridad para todos.

**Palabras clave:** Justicia restaurativa. Mediación. Policía civil.

## **INTRODUÇÃO**

A Justiça Restaurativa revela-se enquanto emergente modelo alternativo ao sistema de Justiça Retributiva, ao contrapor disfunções sociais contemporâneas de conflituosidade e o crescente fenômeno da judicialização das relações pessoais, resultantes da violenta competitividade e egocentrismo na busca da realização social, somadas a apatia e inépcia de cidadania ativa dos agentes em dissenso para resolução de seus próprios conflitos.

Nesta perspectiva o presente artigo, sem objetivar o esgotamento da matéria, tem como tema a Justiça Restaurativa e a Mediação de Conflitos no âmbito da Polícia Judiciária, delimitando a temática na

contribuição da Polícia Civil (PC) Gaúcha na mediação de conflitos envolvendo violência contra a Mulher por meio da Justiça Restaurativa.

Desenvolvem-se algumas ideias e teorias de notáveis estudiosos da Justiça Restaurativa como paradigma emergente por meio da mediação de conflitos e sugere reflexão quanto à contribuição da Polícia Judiciária Gaúcha na consolidação do Programa MEDIAR RS, estabelecendo relação entre o aprendizado alcançado no referencial teórico e a práxis desenvolvida no núcleo de mediação no ambiente policial, enquanto efetivo mecanismo em busca da paz social.

Para tanto, utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, para partir de teorias e leis ao encontro da compreensão da ocorrência de fenômenos particulares, em especial, relacionado ao estudo e análise do sistema de Justiça Restaurativa como meio de solução de contendas no seio familiar que reduzam a mulher em situação de violência doméstica.

Como métodos de procedimento optaram-se pelo Histórico e Comparativo, para a análise das formas de vida social e relacionando com o presente e as características da sociedade contemporânea, assim estabelecendo uma comparação de semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos sociais.

Quanto aos meios para a realização da pesquisa, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, abrangendo parte da bibliografia pertinente ao tema de estudo. Quanto aos fins, a pesquisa adota os tipos exploratório e explicativo, com o intuito de aprimorar as ideias e identificar os fatores que determinam e contribuem para o estudo de fenômenos que aprofundem o conhecimento da realidade.

## **JUSTIÇA RESTAURATIVA: ORIGENS, LIMITES E SUA APLICABILIDADE NOS CONFLITOS ENVOLVENDO VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

Superados os sistemas da autotutela e autodefesa baseados em premissas de vingança que inspiraram os primeiros códigos de normas do “Olho por Olho, Dente por Dente”, o Estado Moderno avocou para si o papel de aplicar a justiça por meio do *jus puniendi* do sistema legal vigente em nosso país, previsto no processo penal do modelo tradicional de Justiça Retributiva (FORTES; SANTOS, 2013).

Neste modelo, as relações e interações sociais são reguladas por um conjunto de normas que objetivam estabelecer, não só a ordem pública do conviver em sociedade, mas também fixar um rol de condutas reprováveis do particular frente à coletividade, legitimando a intervenção punitiva do Estado em detrimento de um bem jurídico individual.

Significa dizer que para o sistema retributivo, o termo ‘justiça’ está processualmente associado ao cumprimento e obediência a estas leis e com isso, temos a compreensão de que o alcance desta ‘justiça’ ligada ao modelo retributivo, portanto, visa retribuir o mal causado pelo transgressor com a atribuição de uma pena que lhe impõe um sofrimento como forma de prestação.

Para Salo de Carvalho (2015, p. 25), “nesta perspectiva do direito como regulador, o penal surgiria como mecanismo de intervenção mais radical, estabelecendo as mais graves sanções aos mais gravosos atos”, pois considera o autor, que o poder penal tende ao excesso – “seja no plano da elaboração (legislativo), da aplicação (judiciário) ou da execução (executivo) das leis” – e por tal razão, “sua utilização deveria ocorrer apenas em última instância (*ultima ratio*), nas situações de maior gravidade aos principais interesses sociais” (CARVALHO, 2015).

Em pesquisa no Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (DPLP, 2013), a palavra “pena” vem do grego *poinë* que significa “punição ou castigo imposto por lei a algum crime, delito ou contravenção”. Nessa perspectiva, é possível apontar que para a justiça retributiva, é a aflição causada pela PUNIÇÃO ou SANÇÃO que, em tese, atuaria como reprimenda de condutas contrárias à lei, ou seja, o medo dessa punição é o que inibiria sua reprodução por parte do criminoso dentro da ótica retributiva.

Doutrinariamente, Cezar Roberto Bitencourt (2004) ensina que para a teoria relativa da pena, o objetivo primordial é a prevenção, inibindo novas ocorrências de infrações criminais:

A formulação mais antiga das teorias relativas costuma ser atribuída a Sêneca, que, se utilizando de Protágoras de Platão, afirmou: “nenhuma pessoa responsável castiga pelo pecado cometido, mas sim para que não volte a pecar”. Para as duas teorias a pena é considerada um mal necessário. No entanto, para as teorias preventivas, essa necessidade da pena não se baseia na ideia de realizar justiça, mas na função, já referida, de inibir, tanto quanto possível, a prática de novos fatos delitivos (BITENCOURT, 2004, p.81).

Neste diapasão, Guilherme de Souza Nucci (2018) afirma que pena “é a sanção imposta pelo Estado, através da ação penal, ao criminoso, cuja finalidade é a retribuição ao delito perpetrado e a prevenção a novos crimes”:

O caráter preventivo da pena desdobra-se em dois aspectos, geral e especial, que se subdividem em outros dois. Temos quatro enfoques: a) geral negativo, significando o poder intimidativo que ela representa a toda a sociedade, destinatária da norma penal; b) geral positivo, demonstrando e reafirmando a existência e eficiência do Direito Penal; c) especial negativo, significando a intimidação ao autor do delito para que não torne a agir do mesmo modo, recolhendo-o ao cárcere, quando necessário e evitando a prática de outras infrações penais; d) especial positivo, que consiste na proposta de ressocialização do condenado, para que volte ao convívio social, quando finalizada a pena ou quando, por benefícios, a liberdade seja antecipada (NUCCI, 2018, p. 351).

Em outras palavras, podemos apontar que para a justiça retributiva, o crime – é entendido como ato atentatório à norma legal, sendo tratado pelo modelo penal vigente com enfoque no passado, considerando o delito praticado pelo autor desvinculado do contexto que gerou a situação fática; bem como, na punição ou castigo como meio de repreensão da conduta tida como reprovável pelo sistema normativo, e na culpa legal – conceito técnico para aquilo que se consegue provar, não sendo necessariamente o que de fato ocorrera (DEFFENTE; PRATES, 2018, p.6).

Destarte, Carvalho (2015) defende em seu trabalho, que há uma dissensão entre o interesse de grande parte da sociedade e o projeto político da Modernidade com relação às ciências criminais, pois enquanto o segundo se assenta em um discurso da busca pela felicidade por meio da negação da barbárie e da afirmação da civilização, os casos de graves ofensas a esta noção de civilização, que legitimam a intervenção punitiva do Estado – denotam as pessoas “verdadeiro fascínio pelos atos de crueldade, pelo excesso de violência, pelo abuso da força e o uso desmedido do poder” (CARVALHO, 2015, p. 26).

Acerca desta discrepância, aduz o autor que:

Fenômenos desta ordem, contudo, mais do que indicadores da curiosidade mórbida pelas distintas formas de imposição de sofrimentos às pessoas, expõem a fraqueza do humano frente aos modelos de conduta traçados como ideais pela Modernidade (CARVALHO, 2015, p. 26).

O autor acima mencionado cita em seus estudos o clássico de Cesare Beccaria, “Dos Delitos e das Penas” (1754) ao trazer a compreensão da origem das penas na “Teoria Contratualista” – da necessidade do homem que outrora vivia independente e isolado, em troca de segurança pertinente às condições de reunião, opta por limitar sua própria liberdade, alienando certo domínio dessa garantia individual ao Estado:

Só a necessidade constringe os homens a ceder uma parte de sua liberdade; daí resulta que cada um só consente em pôr no depósito comum a menor porção possível dela, isto é, precisamente o que era necessário para empenhar os outros em mantê-lo na posse do resto. O conjunto de todas essas pequenas porções de liberdade é o fundamento do direito de punir. Todo o exercício do poder que se afastar dessa base é abuso e não justiça (BECCARIA, 1754, p. 35).

No entanto, hodiernamente, embora seja o modelo vigente no país, a Justiça Retributiva e sua penalização não satisfazem mais os anseios da sociedade contemporânea. A prestação exigida no processo penal torna-se cada vez mais abstrata, em uma relação adversarial entre as partes envolvidas na situação de conflito. Não atinge nem as necessidades da vítima que almeja ver o dano sofrido reparado, tampouco leva o autor a uma reflexão direcionada a mudança e reintegração.

Do ponto de vista da Justiça Retributiva, a vítima nada mais é que meio de prova, conforme se verifica no artigo 201 do Código Penal brasileiro: “Sempre que possível, o ofendido será qualificado e perguntado sobre as circunstâncias da infração, quem seja ou presuma ser o seu autor, as provas que possa indicar, tomando-se por termo as suas declarações”. Seus anseios e necessidades não são relevantes para o processo, pois este modelo de justiça, o que se busca atender é o interesse do Estado, com objetivo único e exclusivo da obediência dos cidadãos à norma legal, ignorando o interesse do indivíduo que deseja a reparação do dano e o resgate de sua dignidade.

Basta observar que tudo que a vítima declara, seja na etapa investigativa, na seara de inquérito policial ou no curso do processo criminal, é usado para agravar ou atenuar a penalidade a ser imposta ao ofensor, revelando a vítima como fonte de prova que poderá sustentar a acusação e justificar, portanto a condenação do transgressor.

O ofensor, por sua vez, passivo da acusação que poderá lhe cercar direitos e garantias fundamentais, canaliza suas intenções em sua autodefesa, não lhe sendo oportunizada a reflexão e compreensão

da dor que causara, bem pelo contrário, no caso da Justiça Retributiva, o autor do delito buscará eximir-se de qualquer responsabilidade, pois de outra forma, poderá constituir-se como meio de prova contra si próprio.

Contudo, este sistema atual mostra-se ineficiente para atender todas as demandas sociais que são trazidas aos órgãos jurisdicionais através dos registros policiais. Ainda não há aparato dentro da estrutura estatal, ou profissionais suficientes no modelo retributivo, para atender a complexidade das relações pessoais provenientes de grupos sociais heterogêneos e multifacetados que compõem a sociedade contemporânea.

Neste contexto, percebe-se o preocupante crescimento de um fenômeno de judicialização das relações sociais e com isso, o abarrotamento de lides processuais de um sistema que não satisfaz os anseios das pessoas envolvidas no conflito, especialmente quando o diálogo e compreensão entre elas não são mais possíveis, diante da fragilidade daquela relação interpessoal afetada pelo dissentimento.

Torna-se mister destacar que a Justiça Retributiva não possui meios de deslindar a crescente litigiosidade das relações humanas, considerando que segundo o Relatório Justiça em Números 2018 do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, “o Poder Judiciário chegou ao final do ano de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam solução definitiva” (CNJ, 2018, p. 197) tramitando no Brasil, em todas as esferas da Justiça.

Resta-nos questionar, se no lugar desta máquina de (re) produzir decisões proferidas desconectadas das reais necessidades e carências das pessoas que buscam o poder jurisdicional, existe sistemática alternativa a esta, de modo a humanizar essas relações e atender, com isso, o que preceitua nossa Magna Carta, conforme vemos em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos **direitos sociais e individuais**, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça **como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988). (*grifo nosso*)

Conforme Costa e Silva (2011, p. 100), vivemos na atualidade um enfraquecimento, em larga escala, do espírito comunitário e solidário na sociedade contemporânea. Com isso torna-se prudente a instituição de uma nova cultura social com o resgate de valores e sentimentos capazes de garantir o fortalecimento de laços e viabilizar a formação de uma identidade compartilhada e a participação democrática dos cidadãos, especialmente nas questões que lhes dizem respeito.

Fortes e Santos (2013), observam que o sistema atual encontra estrangulamentos em que as decisões do Estado não têm mais interesse em solver os conflitos instalados nas relações interpessoais. Com isso, se estabelece um “distanciamento entre a solução formal dos conflitos e a realidade fática, fazendo com que se busque novas formas para a composição destes conflitos, centradas em uma ideia de justiça consensual, como alternativa à tradicional justiça conflitual” (FORTES; SANTOS, 2013, p. 78).

Tal padrão alternativo revela significativa forma de abrandar o fenômeno da judicialização das relações pessoais a partir da implementação de mecanismo alternativo de tratamento dos conflitos em consonância à ótica presente na Constituição Federal de 1988. Eis que surge o modelo emergente de Justiça Restaurativa, hodiernamente estudado e defendido por seus novos pesquisadores e adeptos exercitores do Direito.

A Justiça Restaurativa vem tomando posição de destaque como modelo emergente de justiça, mecanismo alternativo ao sistema

vigente em nosso ordenamento jurídico, como capaz de recepcionar as demandas e as necessidades das relações interpessoais contemporâneas, desarraigadas de sentimentos de humanismo e empatia, espírito de pertencimento ao coletivo, solidariedade, confiança, respeito mútuo, responsabilidade na construção e manutenção de um ambiente harmonioso para o bem comum, cidadania e civilidade.

Esse modelo restaurativo é assim chamado porque visa RESTAURAR a situação-problema no mais próximo à condição anterior ao conflito, através da restauração da dignidade da vítima, da possibilidade de regeneração do ofensor, da busca pela compreensão dos fatos causadores do conflito por parte dos envolvidos, da perspectiva da reparação do dano e restabelecimento das relações desgastadas pelo conflito.

Dentro da noção de justiça consensual, a Justiça Restaurativa, segundo Fortes e Santos (2013), permeia por todos os ramos do Direito, inclusive pelo Direito Penal e busca a integração social de todos os atores envolvidos no conflito, por meio da intervenção de facilitadores em espaços comunitários, contribuindo a partir das peculiaridades de cada caso concreto na construção de uma cultura de paz.

Para Costa e Silva (2011):

Justiça Restaurativa pressupõe eficiente mecanismo de atuação na reformulação judicial em nosso País, adequando a legislação e as estruturas jurídicas ao Estado Democrático de Direito, ao conceder espaço para diálogo e para a expressão dos sentimentos e emoções decorrentes de um crime (COSTA; SILVA, 2011, p.109)

Segundo as pesquisadoras acima mencionadas (2011) – o termo Justiça Restaurativa é atribuído a Albert Eglash, utilizado pelo autor em seu artigo *‘BeyondRestitution: CreativeRestitution’* – escrito em 1977, onde ele aponta três respostas possíveis ao crime: a retributiva, fundada na punição e no castigo; a distributiva, voltada à reeducação

e ao tratamento do infrator; e a compensadora – ou restaurativa –, baseada na reparação do dano.

Embora com mais de quarenta anos de experiências e pesquisas, a Justiça Restaurativa ainda não possui uma unanimidade conceitual entre os estudiosos e exercitores do Direito; é considerado um conceito aberto, em constante transformação e desenvolvimento. Para Leonardo Sica (2007, p. 10), “a Justiça Restaurativa é muito mais do que uma teoria em construção, pois configura um conjunto de práticas na busca de uma teoria”.

No entanto, para Costa e Silva (2011) entre as definições mais relevantes de Justiça Restaurativa está a do advogado norte-americano Houward Zehr, considerando um dos fundadores e principais teóricos sobre justiça restaurativa no mundo, tendo como referência a sua obra “*Changing Lenses – Trocando as Lentes*”.

Zher desenvolveu um estudo detalhado a respeito das concepções fundamentais das práticas restaurativas, destacando os seguintes aspectos: o crime é fundamentalmente uma violação de pessoas e relações interpessoais; as violações criam responsabilidades e a obrigação de corrigir os erros; a justiça restaurativa envolve vítima, ofensor e a comunidade no intuito de encontrar soluções que promovam reparação, reconciliação e segurança, através do dialogo e entendimento mútuo (COSTA; SILVA, 2011, p. 110).

Com base no exposto, torna-se possível compreender que Justiça Restaurativa é todo procedimento onde a solução do conflito é construída com a participação (opinião, sugestão, proposição) dos agentes envolvidos naquela situação conflitante. Em contraponto ao modelo tradicional de justiça, o sistema restaurativo fundamenta-se no diálogo, no comprometimento dos atores envolvidos no conflito com o futuro da relação e na predisposição destes para repararem o mal feito.

De acordo com Costa e Silva (2011, p. 110), “a origem das práticas restaurativas está nos modelos de organizações de sociedades

comunais pré-estatais europeias e nas coletividades nativas”. As autoras referenciam Mylène Jaccoud para explicar que estes grupos sociais, por sua vez:

[...] exerciam a regulamentação social embasadas na manutenção da coesão do grupo, privilegiando os interesses coletivos em detrimento dos individuais. Nessas comunidades, a transgressão de uma norma implicava no restabelecimento do equilíbrio quebrado, buscando encontrar uma solução para o problema causado (JACCOUD, 2005, p. 163).

Já “nas sociedades ocidentais, a Justiça Restaurativa é implementada utilizando os modelos de tradições indígenas dos povos do Canadá e dos Estados Unidos e os Maoris da Nova Zelândia” (CUSTÓDIO; COSTA; PORTO, 2010, p. 53).

Até os dias atuais, foram muitas as tratativas para a consolidação da Justiça Restaurativa como modelo internacionalmente emergente, desde a década de setenta, até assumir uma posição de maior destaque nos últimos anos.

Dentro desse panorama contemporâneo, desde os primeiros registros sobre práticas restaurativas em 1970 nos EUA, podemos destacar também a criação do Centro de Justiça Restaurativa Comunitária de Victoria, por volta de 1976, nos países do Canadá e Noruega; na década de 80, surgiram três Centros de Justiça Comunitária experimentais na Austrália; em 1982, o Reino Unido registrou o seu primeiro serviço de mediação comunitária, e em 1988 a Nova Zelândia estabeleceu marco inicial para a mediação, fixando no ordenamento jurídico e incorporando à Justiça Penal Juvenil a legislação sobre as crianças, jovens e suas famílias (FORTES; SANTOS, 2013, p. 85-86).

No ano de 1994 nos EUA, pesquisadores realizaram levantamento de 123 programas de mediação no país; No fim da década de 90 foram realizadas conferências de grupos familiares e projetos pilotos que ocorriam na Austrália, na Nova Zelândia, no EUA, na Grã-

Bretanha e na África do Sul. Em 2001, o Conselho da União Europeia decidiu sobre a participação das vítimas nos processos penais para implantação da lei nos Estados (FORTES; SANTOS, 2013, p. 86).

Contudo, segundo apontam as pesquisas no Manual Prático de Mediação para servidores da Polícia Civil (2018, p.10), o ano de 2002 configura como divisor de águas na solidificação das normas internacionais no que se refere à Justiça Restaurativa. Em 26 de julho daquele ano, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas – ONU promulga a Resolução 12/2002 que cria conceitos relativos ao sistema restaurativo de justiça, apoiando a sua implantação e concitando aos Estados Membros que autoridades de segurança de seus países utilizassem dos instrumentos da Justiça Restaurativa como meio alternativo de resolução de conflitos (DEFFENTE; PRATES, 2018, p.10).

Embora os princípios constantes da Resolução 12/2002 da ONU sirvam como pressupostos de referência internacional no que diz respeito à regulamentação da justiça restaurativa e suas práticas em matéria criminal, não há um parâmetro taxativo ou forma padronizada de como ele deve ser implementado em cada Estado Signatário, apenas dispondo a resolução que o programa se caracteriza quando utiliza processos restaurativos para alcançar resultados restaurativos.

Conforme:

Por processo restaurativo se entende qualquer processo no qual a vítima, o ofensor, os indivíduos ou os membros da comunidade afetados por um crime participam ativamente na resolução de questões relativas ao delito, através da **mediação**, conciliação, reunião familiar ou comunitária e círculos decisórios, com o auxílio de um facilitador, pessoa cujo papel é facilitar, de maneira justa e imparcial, a participação das pessoas afetadas e envolvidas no procedimento (*grifo nosso*) (ACHUTTI, 2009, p. 75-76).

Já sobre o resultado restaurativo, o autor discorre que:

Compreende um acordo obtido, que engloba respostas e programas como, por exemplo, a reparação, a restituição e o serviço comunitário, no intuito de atender as necessidades individuais e coletivas e responsabilidades das partes, bem como promover a reintegração da vítima e do ofensor (ACHUTTI, 2009, p. 75-76).

Torna-se oportuno pensar na aplicação do modelo restaurativo de justiça em casos em que a situação fática e contextual extrapola o âmbito de simples matéria criminal. Nos casos em que as circunstâncias da relação interpessoal somaram para o cometimento de ato infracional. Neste cenário, perpassa uma esfera sociocultural, em ambiente que envolve os mais intensos sentimentos e denota as relações interpessoais de maior complexidade, considerando que os atores desta relação possuem íntima convivência e consideração mútua de relevante valor.

Em observância a tais aspectos e a todos os anteriores já explanados é que se acredita que a Justiça Restaurativa seja o mecanismo mais completo e eficaz, e o que tende a apresentar melhores resultados no sentido de oportunizar o restabelecimento do diálogo e a possibilidade de compreensão dos motivos geradores do conflito, ao tratar dos casos de violência doméstica, especialmente quando a mulher figura como vítima e àquele a quem ela deposite sua confiança, proteção e afeto, protagonize como o ofensor.

Vania Curi Yazbek (2013) em seu estudo sobre “A Mediação e a Justiça Restaurativa em favor da transformação de conflitos de violência doméstica” recorre a proeminente filósofa do século XX, Hannah Arendt, para definir violência como um agir sem argumentar e traduz como o império do silêncio; ou seja, onde quer que a violência domine de forma absoluta, tudo e todos devem permanecer em silêncio.

Assim definida, a violência é uma forma de expressão dos que não têm acesso à palavra. Quando a palavra não é possível, a violência se firma e a condição humana é negada. Nesse sentido, a reversão

e a alternativa à violência passam pelo resgate e devolução do direito à palavra, pela oportunidade de expressão das necessidades e reivindicações do sujeito, pela sadia busca do dissenso e da diferença (YAZBEK, 2013, p. 284).

A autora defende que tem sido cada vez mais frequente, manifestações de magistrados e demais executores do direito reconhecendo a limitação do trabalho do judiciário diante da complexidade das relações de convivência contínua como as familiares. E como já abordado aqui, é crescente a demanda da judicialização das interações sociais, em especial as de âmbito doméstico, revelando a defasagem do Estado em oportunizar que a relação familiar abalada pelo conflito, tenha chance de ser recuperada pelos meios tradicionais de justiça.

Assim sendo, Yazbek (2013) lança reflexão acerca da participação da Justiça Restaurativa nesse cenário, discorrendo que o modelo em questão pode ser definido como:

[...] um processo participativo de resolução do conflito por meio do qual pessoas afetadas por ele se reúnem voluntariamente e de modo previamente ordenado, para juntas, com intermediação de terceiros facilitadores, estabelecem por meio do diálogo, um plano de ação que atenda às necessidades e garanta o direito de todos os afetados, com esclarecimento e atribuição de responsabilidade (YAZBEK, 2013, p. 287).

A autora desenvolve o seu raciocínio respondendo à indagação acerca da proposta da Justiça Restaurativa, que “é a de dar voz às necessidades dos envolvidos em uma situação de conflito – à vítima, ao agressor, aos afetados, sejam eles parentes, amigos ou vizinhos” (YAZBEK, 2013, p. 287) –, pensamento que pode ser perfeitamente encaixado aos casos de violência contra a mulher, vítima de violência doméstica.

Yazbek defende que “ao devolver a voz a todos envolvidos direta e indiretamente, a Justiça Restaurativa lhes restitui seu lugar

no mundo, de atores e autores de sua própria história, outorgando-lhes a responsabilidade por suas ações” (YAZBEK, 2013, p. 287), pois ao conceder espaço para o diálogo respeitoso e a busca pela compreensão das causas que geraram o conflito, confere autonomia ao casal – em fim de relacionamento ou processo de restabelecimento da relação –, para que juntos, revestidos de empoderamento enquanto cidadãos capazes de transformar sua própria condição, encontrem as melhores formas de deslinde da situação dissidente.

Com base nestas ideias, conclui a autora que a Justiça Restaurativa é um modelo de resolução de conflitos constituído por valores e princípios como empoderamento dos agentes envolvidos no conflito, participação, autonomia, respeito, busca de sentido e pertencimento na responsabilização pelos danos causados e satisfação das necessidades emergidas a partir da situação de conflito, características de um sistema de justiça plenamente capaz de oportunizar a libertação de vítima e ofensor de relação conturbada e degradante marcada pela violência doméstica.

## **A POLÍCIA CIVIL GAÚCHA E O PROGRAMA MEDIAR RS AO ENCONTRO DA CULTURA DA PAZ**

Segundo Simões e Mazzardo (2013, p.18), o Estado do Rio Grande do Sul é pioneiro no país ao impulsionar a implementação da Justiça Restaurativa e vem desbravando desde o ano de 2005, por meio de projetos institucionais. Primeiro na capital do estado, através de iniciativa e coordenação do projeto “Justiça para o Século 21” da 3ª Vara do Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre que teve apoio da Ajuris (Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul), por intermédio da Escola Superior da Magistratura; apoio técnico e financeiro do Ministério da Justiça; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e da UNESCO, por meio do Programa Criança Esperança, em parceria com a Rede Globo.

Depois, em 2010, mediante o “Termo de Cooperação Interinstitucional” firmado com o projeto “Justiça para o Século 21”, estabeleceu uma “franquia social” da experiência desenvolvida na Capital para o município de Caxias do Sul/RS, que passou a contar com Núcleo de Justiça Restaurativa, coordenado pelo Juiz de Direito Leoberto Brancher, inaugurando-se nova frente no Judiciário do Rio Grande do Sul com vistas à promoção da paz social (SIMÕES; MAZZARDO, 2013, p. 18-19).

À luz da Resolução 12/2002 da ONU que traz recomendação aos Estados Signatários determinando que se fizesse uso da aplicação de programas de justiça restaurativa em matérias criminais na esfera de suas atribuições, a Polícia Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul – fortalecendo a trajetória de pioneirismo na implantação do paradigma restaurativo em solo gaúcho, inicia em 2013, com o projeto piloto, a instalação de Núcleos de Mediação em Delegacias de Polícia nas regiões metropolitana e do litoral.

No ano seguinte, transforma esta iniciativa em programa institucional por meio da Portaria 168/2014, datada de 19/08/2014, que instituiu o Programa MEDIAR-RS, contando atualmente com 48 núcleos de mediação instalados nas Delegacias de Polícia de todo estado, com previsão de inauguração de mais cinco núcleos até o encerramento deste primeiro semestre do ano, entre eles, mais dois, só na região missioneira.

Com base na definição que consta no Manual Prático de Mediação para servidores da Polícia Civil e estudos realizados pelos idealizadores do Programa MEDIAR-RS, a Jurista e Delegada de Polícia Sabrina Deffente e o Sociólogo e Agente de Polícia Moysés Prates, a mediação é um modelo de autocomposição indireta, ou assistida, onde as partes buscam a solução de uma demanda com auxílio de um terceiro. Mais que um acordo, este modelo busca convencionar uma postura entre as partes, que lhes possibilite um convívio civilizado,

que atenda seus interesses e necessidades, revelando a mediação como um modelo de Justiça Restaurativa.

De acordo com a Lei nº 13.140/15 – Lei da Mediação, o termo pode ser conceituado no art. 1º, parágrafo único:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Parágrafo único: Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial, **sem poder decisório**, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (BRASIL, 2015) (grifo nosso).

Dentro dessa perspectiva, a referida lei traz em seu segundo artigo, dispostos nos incisos, os princípios que norteiam a mediação: imparcialidade, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confiabilidade e boa-fé; bem como, o parágrafo segundo do mesmo dispositivo traz explícito a característica da voluntariedade na mediação de conflitos, considerando que ninguém, nenhuma das partes ou os demais agentes envolvidos no processo, sejam eles mediadores ou facilitadores, serão obrigados a aceitar ou permanecer no procedimento.

Mas por quais razões a Polícia Civil tem adotado, além dos procedimentos tradicionais do sistema criminal, também o sistema restaurativo de justiça, para o deslinde dos conflitos provenientes das relações interpessoais, em especial os que envolvem a violência doméstica? O trabalho que a Polícia Judiciária Gaúcha tem desenvolvido dentro da ótica da mediação de conflitos tem contribuído para o enfrentamento da violência contra a mulher?

Sabe-se que o conflito, notadamente aquele mal administrado – que causa dano/ofensa e desequilíbrio na relação interpessoal configura a “matéria prima” do trabalho policial; e que estes conflitos mal administrados, por sua vez, em sua grande maioria, se transformam

nos crimes que aportam às Delegacias da Polícia Civil, tendo em vista que são estes órgãos, que de pronto representam o Estado e via de regra, simbolizam a segurança e a garantia da ordem pública, que se revelam como a primeira porta aberta (gratuita) – e muitas vezes a única, que o cidadão enquanto vítima encontra para buscar a defesa de seus direitos e o acesso à Justiça.

Com isso, ganha sentido o entendimento da ONU em orientar Autoridades de Segurança para que apliquem os princípios da Justiça Restaurativa. Segundo levantamento realizado pelos pesquisadores do Programa MEDIAR RS, a Secretaria Estadual de Segurança Pública, no ano de 2016 registrou 1.418.864 (um milhão quatrocentos e dezoito mil, oitocentos e sessenta e quatro) ocorrências policiais.

Destaca-se na referida pesquisa que deste número, que 511.487 (quinhentos e onze mil, quatrocentos e oitenta e sete) eram casos passíveis de mediação, ou seja, mais de 36% dos registros policiais daquele ano denotavam casos que se não tratados corretamente, poderiam evoluir num perigoso espiral.

Deffente e Prates (2018) demonstram a importância de tratar as relações conflituosas de maneira diferenciada ao sistema penal atual, ao apontar os índices no ano de 2016 da 4ª DHPP – Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa de Porto Alegre, em que 67% dos Inquéritos Policiais de Homicídio com autoria conhecida, remetidos ao Poder Judiciário foram decorrentes de *relações de convivência*, mal administradas pelas partes e pelo Poder Público e que, evoluindo o conflito em espiral criminoso, acabaram por desencadear em crimes contra a vida.

Em que pese as muitas razões que levam a Polícia Civil Gaúcha a se engajar a esse novo modelo de pensar a justiça na contemporaneidade, está a versatilidade desta instituição de segurança que transcende o lema do “servir e proteger”, tornando-se, por meio de seus policiais mediadores, agente transformador da realidade na busca de ambientes

harmoniosos de convivência entre as pessoas e na construção de uma cultura de paz, conforme podemos observar nas palavras do Delegado Leonel Carivali (2018):

Somos várias polícias em uma só. Quer seja pelo tamanho do Rio Grande do Sul, e suas diferenças regionais, quer seja pelo tamanho das nossas atribuições, mas especialmente pelo tamanho da nossa responsabilidade social, devemos desenvolver a capacidade de adaptação a todos os tipos de demandas. Investigar não é uma ação que se encerra na descoberta da autoria de uma infração penal qualquer. Investigar é uma poderosa ferramenta de engajamento com a sociedade. O ato de investigar exige aproximação, cautela, bom senso, percepção do ambiente e das pessoas e busca incessante de um resultado eficaz. E o que tantas considerações sobre dimensões geográficas, responsabilidade profissional e social e investigação podem ter em comum? De forma objetiva, o programa MEDIAR! Por meio da aproximação, da cautela e do bom senso, nos aproximamos, investigamos, percebemos o ambiente e as pessoas, verificamos a dimensão real do conflito e nos inserimos dentro de um contexto de animosidades, buscando a paz. Não existem fronteiras ou diferenças regionais que impeçam o ato de mediar como ferramenta de solução de conflitos e é por meio da mediação que a Polícia Civil, usando da sua capacidade investigativa e de uma série de outras tantas qualidades necessárias ao mediador, chega mais próximo do cidadão, como ato de engajamento social que não somente põe fim ao litígio, mas que dignifica todos os seus personagens, demandantes, demandados e mediadores. A composição que torna menor a animosidade traz grandeza e altivez aos litigantes e expressa, na melhor acepção da palavra, a restauração da paz e da boa convivência (CARIVALI, 2018, p. 02).

Acerca do exame dos casos que podem ser encaminhados aos núcleos do MEDIAR RS, destaca-se que é realizada uma análise prévia dos fatos. O encaminhamento é feito após o registro de Boletim de Ocorrência e levado ao conhecimento da Autoridade Policial competente, que por sua vez, dentro do que está regulamentado na Portaria 168/14, que rege o exercício da mediação na Polícia Civil, destina o encaminhamento das partes ao Núcleo de Mediação local.

Em princípio os casos passíveis de mediação são aqueles que tratam de infrações penais cuja ação penal seja de direito disponível

ou que sejam passíveis de composição entre as partes, como injúria, ameaça e perturbação do sossego; tratem preferencialmente de relações continuadas, ou seja, relações onde as partes possuam uma convivência mútua, como relações familiares, coleguismo ou vizinhança.

Contudo, nos casos envolvendo a violência doméstica, é necessária a realização de um filtro mais criterioso. Antes de instaurar o procedimento dentro do MEDIAR RS, é fundamental que se verifique a existência de possíveis impedimentos à sessão de mediação entre demandante e demandado, especialmente no que tange ao deferimento das Medidas Protetivas de Urgência, previstas no artigo 18 e seguintes da Lei nº 11.340/06 – “Lei Maria da Penha”, bem como em seus parágrafos e incisos que regulamentam tanto os encaminhamentos a serem dados à demandante (ofendida), quanto as medidas que obrigam o demandado (ofensor) (BRASIL, 2006).

Outros aspectos que devem ser analisados, dizem respeito aos antecedentes criminais e/ou a condição pessoal das partes que não recomendem a realização da mediação, como por exemplo, a drogadição, o alcoolismo e o histórico de ocorrências violentas; e se aquela relação entre as partes já foi objeto de mediação anterior. Não sendo constatado nenhum destes impedimentos é feita comunicação à Autoridade Policial, que então determina a instauração do procedimento restaurativo.

Dentro da dinâmica da mediação de conflitos e sob a ótica da Justiça Restaurativa colocada em prática pela Polícia Civil, as partes vítima e ofensor, caso aceitem de livre e espontânea vontade participar da(s) audiência(s) de mediação, passam a ser denominadas como “demandante” e “demandado”, respectivamente.

Ambos são recepcionados por agente(s) policial(ais) mediador(es), capacitados para a prática e condução da técnica mediativa em sala própria específica, espaço disponibilizado nas

dependências da Delegacia de Polícia, onde se acomodam em uma mesa redonda, sem arestas, lados opostos ou cantos, no mesmo nível em altura, traduzindo uma ideia de isonomia, igualdade e equilíbrio entre os envolvidos no conflito, sejam as partes em litígio ou facilitadores do processo.

Com base na análise deste cenário, (Simões e Mazzardo, 2013) categoricamente repisa-se que a Justiça Restaurativa confere poder aos sujeitos, que têm em suas mãos a possibilidade de gerir os próprios conflitos, ao passo que:

[...] fortalece e motiva as pessoas para a construção de estratégias para restaurar os laços de relacionamento e confiabilidade social rompidos pela infração. Enfatiza o reconhecimento e a reparação das consequências, humanizando e trazendo para o campo da afetividade relações atingidas pela infração, de forma a gerar maior coesão social na resolução do conflito e maior compromisso na responsabilização do infrator e no seu projeto de colocar em perspectiva social seus futuros modo de interagir (BRANCHER; AGUINSKY, 2006, p. 484).

Ainda cabe ressaltar que na modalidade de mediação de conflitos realizados pelos núcleos da Polícia Civil, nada do que é dito em sessão de Mediação é transcrito, nem se busca a admissão de culpa. O que se busca é um compromisso futuro firmado entre demandante e demandado de boa convivência, restabelecimento do respeito mútuo e a restauração do diálogo como importante instrumento de consolidação de uma Cultura da Paz.

Yazbek (2013, p.283) defende que “a construção da Paz é um desafio diário de todos nós”. A autora discorre que, embora a expressão “Cultura de Paz” tenha sido verbalizada pela primeira vez, apenas em 1989, a UNESCO e a Assembleia Geral da ONU afinadamente demonstram conformidade com esse movimento, que propõe uma convivência organizada pelo princípio do pluralismo e pelos direitos individuais, tarefa que requer profunda participação de todos, cidadãos e nações por meio das organizações internacionais.

Nesse sentido, é possível destacar o entendimento de Simões e Mazzardo (2013, p. 14) de outorga à Justiça Restaurativa – que para as autoras, se configura tanto como método de aplicação quanto nova forma de se conceituar o que é “Justiça” –, o aporte desde a concepção até a promoção de uma Cultura de Paz, no que tange aos pressupostos que embasam o método restaurativo, de interligar a vítima, o ofensor e a comunidade.

Desta forma, passam a desenvolver ações construtivas voltadas para o futuro que beneficie a todos por meio da responsabilização do ofensor, do apoio à vítima e da confiança depositada na sociedade a fim de assegurar o cumprimento das promessas feitas ao longo do processo restaurativo.

A força da prática restaurativa, contudo, não se encontra somente no acordo entre os envolvidos, mas principalmente na compreensão destes sobre o seu papel na cadeia de relacionamentos em que estão inseridos e como um de seus atos pode alterar o equilíbrio desta (SIMÕES E MAZZARDO, 2013, p. 14).

Sob este viés, as autoras afirmam que a Justiça Restaurativa busca promover sentimentos e relacionamentos positivos, não se contentando apenas em reduzir a criminalidade, mas ir além, ou seja, promover a regeneração dos vínculos rompidos de maneira a evitar a reincidência, ressaltando: “A capacidade dessa ‘neojustiça’ de preencher as necessidades emocionais e de relacionamento é o ponto-chave para a obtenção e manutenção de uma sociedade civil saudável” (SIMÕES E MAZZARDO, 2013, p. 14).

Em uma leitura mais psicanalítica de cunho social, ousamos trazer a tona, breves reflexões da compreensão waratiana acerca da mediação nas relações interpessoais, em especial no âmbito doméstico e familiar, não somente pela razão de compreender bibliografia básica deste tema, mas especialmente por se tratar de referencial teórico na

formação e capacitação dos agentes policiais mediadores do Programa MEDIAR RS.

Rocha e Gubert (2017) citam Luis Alberto Warat – distinta personalidade a discorrer sobre o tema da mediação, que apregoa o amor como ativo e construtor de mundo, sendo, portanto, fundamental para o processo de mediação como construção de autonomia e transformação dos conflitos. Segundo a compreensão destes dois estudiosos da vida e obra de Warat, a teoria waratiana nunca se limitou ao mundo jurídico e sempre transitou com muita desenvoltura por outros ramos do conhecimento.

As relações de afetividade, em especial, o sentimento do amor, serão, portanto, a base para a proposta de mediação em Warat. Como já referido, esta não é uma teoria *puramente jurídica*, e este é um alerta importante ao leitor que busca de fato deixar o texto dizer-lhe algo novo. Trata-se de uma proposta que parte justamente da crítica aos modelos de mediação institucionalizadas já existentes, aos moldes propostos pelas justiças brasileira e argentina<sup>1</sup>. Sua mediação é uma verdadeira *terapia do amor mediado* (ROCHA; GUBERT, 2017, p. 112).

Citado no Manual Prático de Mediação para servidores da Polícia Civil (2018, p. 39), Warat leciona que “o tempo da mediação é o tempo da sensibilidade, o tempo do amor, é o tempo da espera do momento certo, do instante propício para agir, para assim então resolver a crise”.

Ao reflexionarmos acerca da mediação waratiana e o amor como seu ponto de partida, o “amor” que Warat define como “ativo e construtor do mundo”, que espera o “instante propício para **agir** e resolver a crise” (*grifo nosso*) (Warat, Op., cit., p. 39) – é possível compreender nas palavras de Simões e Mazzardo (2013), que a apurada dinâmica restauradora “fortalece aqueles que são tipicamente silenciados no processo de justiça tradicional, apostando na capacidade das pessoas resolverem seus próprios problemas, se forem orientadas para isso” (SIMÕES; MAZZARDO, 2013, p. 22).

[...] vale reprimir a lição de Brancher, precursor das práticas restaurativas na região sul do país, acrescentando que, enquanto a justiça tradicional promove um modelo de responsabilidade passiva, a Justiça Restaurativa substitui a culpa por responsabilidade, propondo que o sujeito, “que já se mostrou capaz de produzir o dano, mostre também que é capaz de assumir as consequências do seu ato, e de repará-lo”. Tal atitude implica uma “responsabilidade ativa, capaz de acionar um novo modelo de cidadania democrática” (SIMÕES; MAZZARDO, 2013, p. 22).

O pensamento das autoras encontra a Justiça Restaurativa enquanto mecanismo de efetivação da cidadania ativa e do “empoderamento” do cidadão na resolução de seus próprios dilemas, da comunidade local e das instituições no trato, promoção e protagonismo de ações construtivas em prol da redução do impacto da conflitualidade no entorno social atingido e o resgate da convivência pacífica.

Para o termo “empoderamento”, Simões e Mazzardo (2013, p. 20), se instrumentalizam da definição da antropóloga Alba Zalua, que aduz que a expressão “empoderar” nos remete à ideia de “reconstituir a trama da sociabilidade local”, mediante o necessário desenvolvimento da consciência coletiva, que propicia aos sujeitos as condições favoráveis à superação das mazelas e conflitos que corroem e ameaçam o tecido social.

Em contraponto ao crescente processo de judicialização das relações pessoais e de cada vez mais as pessoas buscarem resolver situações de conflito geradas pela ruptura do diálogo, empatia e compreensão nos balcões dos órgãos policiais, movidas pelo imediatismo e egocentrismo contemporâneos, surge como modelo emergente a mediação, por meio do Programa MEDIAR RS da Polícia Civil Gaúcha, como instrumento apto a fomentar a implementação da Justiça Restaurativa, não restringindo tal mecanismo como única alternativa possível para a sua realização.

No entanto, dentro da lógica apresentada por Costa e Silva (2011, p. 114), no momento em que uma corrente social se propõe a promover a inclusão social, a solidariedade, a cooperação, o reconhecimento pela diferença, a comunicação não violenta, a corresponsabilidade, a confiança; caminha-se ao encontro de todos os valores que foram perdendo a sua essência e o seu propósito no curso da civilização e de que se sente falta na pós-modernidade, sabido que somente com o resgate destes princípios se tornaria possível a real evolução humana e conseqüentemente o alcance da tão almejada paz social.

Assim sendo, latente é a necessidade de (re)pensar a (re)estruturação do sistema jurídico favorecendo o acesso à Justiça Restaurativa àqueles que dela sentirem necessidade. De tal forma, o presente trabalho então vem para não somente responder aos questionamentos feitos ao modelo restaurativo, mas para construir uma sociedade capaz de responder adequadamente às suas próprias indagações, munida pelo “empoderamento” e influenciada pela Cultura da Paz.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o modelo vigente de justiça retributiva, o Sistema Judiciário se sobrecarrega dos problemas e conflitos que perpassam pela convivência e interação social da vida em comunidade e se torna ineficaz na resolução efetiva da contenda daqueles que buscam serem ouvidos e já não possuem mais condições de estabelecer o mínimo diálogo de maneira razoável, responsável, respeitável e harmoniosa.

A Polícia Judiciária Gaúcha, por meio do Programa MEDIAR/RS, vem trabalhando no resgate de princípios de solidariedade, cidadania e empatia entre os cidadãos que demandam resolução de conflitos de convivência. Tal ação ocorre frente a fatos que podem desencadear violência e enfraquecer o espírito de civilidade e fraternidade das sociedades contemporâneas.

O modelo de Justiça Restaurativa por meio da Mediação de Conflitos é capaz de trabalhar a contenda de forma humanista, responsável e possibilitar aos cidadãos a garantia de seus direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana, promover uma Cultura de Paz ao resgatar a capacidade de compreensão e diálogo entre as partes envolvidas na situação-problema e reintegrar o indivíduo em conflito com a lei à comunidade na qual está inserido.

Frente a este contexto, é possível visualizar esse modelo de justiça enquanto oportuno para a sociedade, uma vez que os agentes envolvidos se tornam responsáveis pela resolução adequada ao caso e, neste sentido, figuram como protagonistas de uma solução satisfatória para todos. Dentro desta perspectiva, verifica-se o empoderamento das partes na busca por uma solução em consonância com os seus interesses e o interesse da sociedade como um todo, qual seja, a manutenção da ordem social.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACHUTTI, Daniel. **Modelos contemporâneos de justiça criminal**. Porto Alegre: Livraria do Avogado. 2009. p. 75.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal, Parte Geral**, volume 1. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 81.

BRASIL. **Decreto Lei nº 3.689 de 03 de Outubro de 1941**. Código de Processo Penal Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>. Acesso em: 07 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.140 de 26 de Junho de 2015**. Lei da Mediação. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov>

[br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l113140.htm) >. Acesso em: 07 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006**. Lei Maria da Penha. Cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)> Acesso em: 07 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.827 de 13 de maio de 2019**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13827.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2019.

BRASIL. **Justiça em Números 2018**: ano-base 2017. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>> Acesso em: 07 mai. 2019.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; SILVA, Linara da. **A justiça restaurativa como mecanismo alternativo de resolução de conflitos em consonância ao ideário comunitarista constitucional**. In: REIS, Jorge Renato dos; GORCZEWSKI, Clovis (orgs.). Constitucionalismo contemporâneo: desafios modernos. Curitiba: Multideia, 2011.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA 2008-2013. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/pena>>. Acesso em: 07 mai. 2019.

JACCOUD, Mylène. **Princípios, tendências e procedimentos que cerca a justiça restaurativa**. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R.;

PINTO, R. (Orgs.). *Justiça Restaurativa*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p. 163.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, José Roberto Guedes. **Operadores ou exercitores do direito?** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI30003,21048-Operadores+ou+exercitores+do+direito>>. Acesso em: 07 mai. 2019.

POLÍCIA CIVIL RS. **Portaria nº 168 de 2014 da Chefia de Polícia**. Institui o Programa Mediar RS. Disponível em: <<intranet.pc.rs.org.br>> Acesso em: 01 mai. 2019.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal: o novo modelo de justiça criminal e gestão do crime**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2007. p. 10.

SIMÕES, Ana Paula Arrieira MAZZARDO, Luciane de Freitas. **A resposta da justiça restaurativa: o porquê de se pensá-la como alternativa cabível a todos os níveis de ofensa ao direito**. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva (orgs.). *Direito, Cidadania e Políticas Pública VIII*. Curitiba: Multideia, 2013.

VIENA (Aus). **Resolução 12/2002 da ONU**. Princípios básicos para a utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol4/parte-vi-miscelanea/nacoes-unidas-conselho-economico-e-social>>. Acesso em: 07 mai. 2019.

YAZBEK, Vania Curi. **A mediação e a justiça restaurativa em favor da transformação de conflitos de violência doméstica**. In: SEIXAS, Maria Luiza Dias. *A violência doméstica e a cultura da paz*. 1ª ed. São Paulo: Santos, 2013.

ZHER, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça – justiça restaurativa**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena. 2008.

## IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS E A EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE OPERAÇÕES INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Recebido em: 14/05/2023

Sandra Mara Guaglianoni Neto<sup>1</sup>

Aceito em: 17/09/2023

**RESUMO:** Na esteira da Lei n.º 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública foi estatuída como sua finalidade. Para tanto, entre suas diretrizes preceitua o planejamento estratégico e sistêmico a atuação integrada entre os entes e órgãos de segurança pública, tendo como um de seus objetivos o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais. Nesse aspecto surge a seguinte problemática: de que modo o gerenciamento de riscos pode contribuir para a efetividade dos projetos estratégicos no âmbito das operações integradas em segurança pública? Para desenvolver esse problema, será adotado o método de abordagem dedutivo, e como método de procedimento o bibliográfico. Como objetivo geral, será contextualizado o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas. Além disso, como objetivos específicos o trabalho busca indicar o conceito dessas operações, para, na sequência, proposta de gerenciamento de riscos no âmbito do processo de gestão estratégica.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito (UNIRITTER) e em Direito Internacional de Conflitos Armados da Escola Superior de Guerra (ESG). Especialista em Gestão de Projetos e em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional. Graduanda em Ciências Sociais - Licenciatura na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Jurídicas na Universidade Autônoma de Lisboa/Portugal. Pós-Graduada em Administração Pública no Século XXI. Atualmente é Coordenadora da Assessoria da Procuradoria Setorial Junto à Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Ao final, foi possível observar a premente necessidade e o impacto do gerenciamento de riscos na efetividade da gestão estratégica de operações integradas de segurança pública.

**Palavras-chave:** Operações Integradas. Gerenciamento de Riscos. Gestão Estratégica. Segurança Pública.

**ABSTRACT:** According to Law No. 13,675/2018, which created the National Public Security and Social Defense Policy, and established the Unified Public Security System, the joint, coordinated, systemic and integrated action of public security bodies was established as its goal. To this end, among its guidelines strategic and systemic planning prescribes integrated action between public security entities and bodies, with one of its objectives being to promote integration in strategic and operational actions. In this aspect, the following problem arises: how can risk management contribute to the effectiveness of strategic projects within the scope of integrated public security operations? To develop this problem, the deductive approach method will be adopted, and the bibliographical method of procedure will be adopted. As a general objective, risk management will be contextualized within the scope of integrated operations. Furthermore, as specific objectives, the work seeks to indicate the concept of these operations, to subsequently propose risk management within the scope of the strategic management process. In the end, it was possible to observe the pressing need and impact of risk management on the effectiveness of strategic management of integrated public security operations.

**Keywords:** Integrated Operations. Risk management. Strategic management. Public security.

## **INTRODUÇÃO**

Como é cediço, a Lei n.º 13.675/2018 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, sendo sua finalidade a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública.

Com isso, entre suas diretrizes consta expressamente o planejamento estratégico e sistêmico da atuação integrada entre os entes e órgãos de segurança pública, tendo como um de seus objetivos o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais.

Nesse sentido, mostra-se necessário aferir, inicialmente, o conceito de segurança pública e, via de consequência, o alcance das operações integradas, sobretudo por sua vinculação no âmbito da gestão e governança estratégica.

Para essa finalidade, o presente trabalho lança mão do método de abordagem dedutivo, e como método de procedimento o bibliográfico.

O objetivo geral é contextualizar o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas. Além disso, são objetivos específicos indicar o conceito dessas operações, aferir uma proposta de gerenciamento de riscos no âmbito do processo de gestão estratégica em segurança pública.

Destaca-se que a perspectiva do trabalho perpassa a lógica da implementação de projetos para galgar a ideia de um melhor gerenciamento de riscos no âmbito dos processos e projetos em segurança pública.

## **SEGURANÇA PÚBLICA: BREVES APONTAMENTOS**

Inicialmente, é importante trazer à baila a contextualização a respeito da segurança Pública. Nesse sentido, insta registrar que a manutenção da ordem e da tranquilidade, como garantia de um Estado Democrático Direito, vem alicerçada na Segurança Pública,

cunhada como um dever do Estado e direito da sociedade, prescrita entre as disposições constitucionais.

De início, relevante também dizer que tanto a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão de 1789, a qual descreve a segurança como um direito natural e imprescritível, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que preceitua que todos tem direito à segurança pessoal, demonstram seu viés de importância no cenário dos direitos humanos.

Nas palavras de Diogo Neto, “a segurança pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo está o objeto daquela” (1987, p. 49).

A Segurança Pública, como preceitua a Constituição da República, em seu Artigo 6.º, é um como direito social, sendo definida, no Título V – Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo III - Segurança Pública, no Artigo 144, como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, exercida por instituições policiais, entre elas, a polícia civil e polícia militar.

Pois bem, neste contexto constitucional, de instituições policiais que exercem a Segurança Pública, a origem da palavra polícia deriva do grego *politeia*, associada ao direito de cidadão à política e administração do Estado, guardando derivação da palavra *polis*, ou seja, cidade, reunião de cidadãos (PEREIRA, 1988), ou seja, traz a ideia de organização estatal.

Nesta seara de organização da sociedade pelo Estado, Marcello Caetano traça várias visões da função policial, entre elas o exercício de uma atividade administrativa – polícia administrativa – ou seja o exercício de autoridade pela coação condicionante de ações individuais está pautado em dispositivos legais regulatórios da ação pessoal e que discorrem violações. Ocorrendo-as, o poder de polícia é exercido, intervindo, apenas, quando o perigo possa alcançar prejuízos

à coletividade, ou seja, não há intervenção “enquanto não crie o risco de uma perturbação da ordem, da segurança, da moralidade, da saúde pública” (CAETANO, 2004, p. 1170).

A fim de delimitar no âmbito do Estado Democrático de Direito o exercício do poder de polícia, a existência e manutenção do Estado originam-se do poder que emana do povo, exercido por sufrágio universal, colocando-se como poder administrativo estatal inerente à garantia da boa ordem em favor da coletividade, ou seja, tal poder visa preservar condições indissociáveis ao convívio social:

O termo polícia guarda relação com uma atividade administrativa, exercida pelo Estado, tendo em vista um fim determinado, qual seja, preservar, ou mesmo possibilitar, as condições necessárias ao convívio social (dito de outra forma, proteger os interesses da coletividade), harmonizando interesses particulares com interesses públicos (VIDIGAL, 2012, p. 38)

Assim, pode-se afirmar que as instituições policiais exercem suas atribuições como entidades dotadas de autoridade para, em observância à lei, usar a força, se necessária e cumprir a aplicação da lei (ROVER, 2001).

Importante neste ponto ressaltar que a polícia administrativa é aquela que exerce suas funções de modo geral e se atentando às ações das pessoas em observância às liberdades e vedações, ou seja função preventiva, diferentemente da polícia judiciária que atua diretamente “voltada às pessoas, relacionada, de modo especial, com o específico valor contido na liberdade de ir e vir” (MOREIRA NETO, 2006, p. 397), sendo um organismo que auxilia o Poder Judiciário e efetiva a repressão penal.

Diante disso, a polícia administrativa ou poder de polícia é inerente e essencial à Administração Pública, ao passo que a polícia judiciária se concentra em determinados órgãos, por exemplo, Secretaria Estadual de Segurança Pública, Polícia Civil.

A partir desta abordagem essencial, passa-se a analisar a Segurança Pública e suas instituições, constitucionalmente definidas no Art. 144 da Constituição da República, ressaltando que no Brasil, o marco de surgimento da polícia deu-se em 1530, com Martim Afonso de Souza, quanto estabelecidos os serviços de justiça e de ordem pública enquanto colônia de Portugal (SPANIOL, 2016). E, após algumas modificações estruturais entre os períodos históricos, em 1866 ocorreu a separação da polícia em dois corpos, um civil, chamado Guarda Urbana, e outro, militar, denominado Corpo de Polícia, normatizada pela Lei Federal n.º 2033, de 20 de setembro de 1871, em que as funções policiais se dividiram entre administrativas e judiciárias (MARIANO, 2004).

Retomando a Constituição de 1988, a Segurança Pública está definida nos seguintes termos:

#### DA SEGURANÇA PÚBLICA

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

I - Polícia federal;

II - Polícia rodoviária federal;

III - Polícia ferroviária federal;

IV - Polícias civis;

V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

E, diante do pacto federativo, apesar de os Estados serem entes autônomos quanto a sua política de segurança, a Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018 estabeleceu a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Neste passo, a lei estabelece caber à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e aos Estados, ao

Distrito Federal e aos Municípios suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional, conforme o seu artigo 3.º:

Art. 3º Compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais.

O Sistema Único de Segurança Pública tem como órgão central o atual Ministério da Justiça e Segurança Pública e é integrado pelas forças de segurança descritas no Artigo 144 da Constituição brasileira e outros entes, trazendo como integrantes operacionais a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais, órgãos do sistema penitenciário e institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, definida no Decreto n.º 9.489, de 30 de agosto de 2018, estabelece entre suas estratégias a integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional e modernização da gestão das instituições de segurança pública, além de outras questões relativas à valorização profissional e garantia de recursos orçamentários para sua execução.

Tal decreto também estabelece, como um dos meios e instrumentos essenciais para sua efetivação, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP, vigente pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, e definido para o período de 2021 a 2030. Estrutura-se em ciclos de implementação de dois anos, delineando objetivos, ações estratégicas, metas, sistema de governança e orientações aos entes federativos.

Neste contexto, trazendo-se à baila a Política Nacional (PNSPDS), importante relacionar entre seus princípios, como relevantes para o presente estudo, a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais e a otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições.

E, ainda, entre suas diretrizes “a atuação integrada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações de segurança pública” e “coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas”.

Por fim, no Art. 10 da Lei do SUSP, enfatiza que a integração e coordenação dos seus órgãos integrantes observarão os limites das respectivas atribuições e ocorrerá por meio, entre outros, de operações com planejamento e execução integrados.

Como um dos objetivos da PNSPDS, é o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais de segurança pública, prescritos no Art. 6.º da lei, passa-se a analisar o conceito e a perspectiva estratégica das operações integradas.

## **OPERAÇÕES INTEGRADAS: CONCEITO E PERSPECTIVA ESTRATÉGICA**

Para que seja possível o desenvolvimento de uma operação integrada, é extremamente importante observar as premissas da chamada atuação integrada. Essas premissas estão definidas na Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública (DNAISP), baseando-se nos seguintes pressupostos: I) Respeito à autonomia dos entes federativos e atribuições legais dos órgãos de segurança pública e defesa social; II) Integração e interoperabilidade dos sistemas entre os órgãos de segurança pública; III) Utilização

de um ambiente comum<sup>2</sup> para gestão e monitoramento das ações e operações integradas; e IV) Avaliação sistemática das ações integradas de segurança pública e defesa social. (DNAISP, 2018, p. 11)

Essa perspectiva de integração, portanto, decorre do respeito “às atribuições legais dos órgãos e instituições envolvidas numa atividade, mediante coordenação e fluxo de comunicação integrada dos ciclos de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e consolidação” (DNAISP, 2018, p. 11).

Resumidamente, o ambiente comum pode ser entendido como os Centros Integrados de Comando e Controle ou estruturas similares utilizadas pelos órgãos públicos que tenham condições de realizar o monitoramento da atuação integrada em segurança pública.

No âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional é coordenado pela Secretaria de Operações Integradas, nos termos do Decreto 9.662/2019.

Além disso, o ambiente comum também contempla a Sala de Crise, que é o local onde se desenvolvem as estratégias que irão subsidiar a coordenação e o comando da operação. Também é o local onde se realizam reuniões por videoconferências com os demais centros integrados.

Lembra-se que o Ministério da Segurança Pública é o responsável pela coordenação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conforme dispõe o artigo 37, XV, da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, devendo orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover o apoio aos programas de aparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública e defesa social do País.

O SUSP, por sua vez, juntamente com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), ambos criados pela

Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, tem a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Menciona-se, ainda, que a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada é delineada por meio da Política Nacional de Segurança Pública a partir de princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, sempre pautados pela lógica da atuação integrada, nos termos do disposto na Lei 13.675/2019.

## O GERENCIAMENTO DE RISCOS NO ÂMBITO DAS OPERAÇÕES INTEGRADAS

Inicialmente, é de se mencionar que o gerenciamento de riscos é um elemento essencial para a boa governança, e tem como finalidade a redução de incertezas que envolvem a atuação de um agente público para a implementação de uma estratégia e a consecução dos objetivos da organização. Nesse sentido, observa-se:

A importância do processo de gerenciamento de risco se dá pela necessidade de garantir melhores resultados para gestão com os riscos mitigados, o que dá maior segurança e governança aos atos praticados pelos gestores, de forma transparente, que permita contribuir para que os serviços, de fato, cheguem ao destinatário final “a sociedade”. (AECI, 2018, p. 7)

No mesmo sentido, preceitua o Tribunal de Contas da União:

A implantação da gestão de riscos em uma organização é um processo de aprendizagem organizacional, que começa com o desenvolvimento de uma consciência sobre a importância de gerenciar riscos e avança com a implementação de práticas e estruturas necessárias à gestão eficaz dos riscos. O ápice desse processo se dá quando a organização conta com uma abordagem consistente para gerenciar riscos em atividades relevantes, e com uma cultura organizacional profundamente aderente aos princípios e práticas da gestão de riscos. (TCU, 2017)

Há que se mencionar, ainda, que o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promoveu uma introdução ao tema gerenciamento de riscos no setor público, definindo o risco como sendo “eventos ou condições incertas, que caso ocorram, podem gerar impactos negativos (ameaças) ou positivos (oportunidades) nos objetivos de programas, projetos ou serviços a serem entregues à sociedade”. (BRASIL, 2013)

Nesse sentido, para que seja possível desenvolver o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas, é necessário seguir, ao menos 5 (cinco) fases ou etapas constantes no Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nestes termos:

Análise de Ambiente e Fixação de Objetivos: “tem por finalidade identificar os fatores que podem interferir na condição que a organização tem de atingir seus resultados, bem como definir e estruturar um conjunto de informações que servirá de apoio às demais etapas do processo de gerenciamento de riscos.” (AECI, 2018, p. 21)

Identificação de Riscos: “documentar as características de todos os eventos associados aos processos de trabalho das unidades do MJ, priorizados na etapa anterior, que possam comprometer a capacidade de o Ministério alcançar os resultados propostos em sua estratégia.” (AECI, 2018, p. 21)

Avaliação de Riscos: “tem como objetivo mensurar a probabilidade dos riscos identificados ocorrerem, os seus impactos sobre os objetivos e, ainda, determinar a magnitude dos riscos, elementos que servirão de base para as decisões sobre o tratamento desses riscos.” (AECI, 2018, p. 21)

Tratamento de Riscos: “envolve a identificação das alternativas mais adequadas para modificar o nível do risco (Resposta ao Risco) e o planejamento do conjunto de medidas a serem implementadas para tratar os riscos.” (AECI, 2018, p. 21)

Etapa Informação, Comunicação e Monitoramentos: “tem por finalidade garantir a qualidade da informação e o acesso adequado para que aqueles que necessitam dessas informações possam cumprir as suas responsabilidades.” (AECI, 2018, p. 21)

A propósito, Domingues alerta inclusive que “as diversas etapas que compõem o gerenciamento de riscos e que estão diretamente ligadas ao sucesso deste planejamento de extrema importância para o projeto” (2017, p. 54)

Desse modo, pautado pelas cinco fases anteriormente listadas, é necessário aplicar o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas para que seja possível disseminar a cultura do gerenciamento de riscos nos principais processos de trabalho alinhados ao planejamento estratégico.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa permitiu concluir que o gerenciamento de riscos permite acompanhar a gestão estratégica no âmbito das operações integradas, no contexto do Sistema Único de Segurança Pública e Defesa Social, na medida em que busca implementar ações corretivas, para que seja possível alcançar os objetivos estratégicos.

Essas medidas podem ser alcançadas por meio de um monitoramento constante, a partir da elaboração de Planos de Implementação de Controles, cujas ações permitem a avaliação contínuo ao longo do tempo, nos termos de seu desenho operacional, sem olvidar - evidentemente - do necessário acompanhamento em mudanças nos objetivos estratégicos.

## **REFERÊNCIAS**

AECI - Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos**. Brasília: MJSP, 2018.

ALBERTS, David; GARSTKA, John; STEINS, Frederick. **Network Centric Warfare? Developing and leveraging information superiority.** Washington DC: Library of Congress, 1999.

BRASIL. Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm). Acesso em: 07 Jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública – DNAISP.** Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018.

\_\_\_\_\_. **Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos.** Secretaria de Gestão Pública. Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão. Gerência do Programa GESPÚBLICA. Brasília, 2013. Disponível em [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p\\_vii\\_risco\\_oportunidade.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_oportunidade.pdf). Acesso em 10 Jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei 13.844, de 18 de junho de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 10 Jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei 13.675, de 11 de junho de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).** Disponível

em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 10 Jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Tomo I. 6.<sup>a</sup> ed. revista e ampliada, Coimbra: Almedina, 2015.

DOMINGUES, Deivison Augusto dos Santos. **Gerenciamento de comunicações, riscos e aquisições em projetos**. Indaial : UNIASSELVI, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública**. Anais do 111 Congresso Brasileiro de Polícias Militares, fevereiro 1987, Belo Horizonte, Ed. Barvalle.

PEREIRA, Isidro. **Dicionário grego – português e português – grego**. Braga: Livraria A. I., 1988.

ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança: manual para instrutores**. Trad. Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2001.

SANTOS, Núbia Cistina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 31, p. 339-396, 12 maio 2020.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. Porto Alegre: PUC, 2016.

VIDIGAL, Edson José Travassos. **Poder de Polícia: uma leitura adequada ao Estado Democrático de Direito**. Brasília: Penélope, 2012.

## AS NOVAS TECNOLOGIAS E A SEGURANÇA PÚBLICA: UM CASAMENTO COMPLEXO E PROMISSOR

Recebido em: 15/05/2023

Aceito em: 13/06/2023

Bruno de Lima Silva<sup>1</sup>

Marcio Luiz da Costa Limeira<sup>2</sup>

**RESUMO:** A segurança pública é um tema de relevância internacional e, no Brasil, é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988. Por isso, os gestores da área buscam constantemente alternativas para controlar e combater a criminalidade, tornando as atividades policiais mais eficazes. Este artigo tem como propósito analisar a viabilidade da utilização de alguns tipos de novas tecnologias na segurança pública, com ênfase nos impactos no controle da criminalidade. A pesquisa emprega o método dedutivo, incluindo uma análise descritiva e uma revisão bibliográfica de fontes nacionais e estrangeiras. Observa-se no Brasil diversas iniciativas, tanto em âmbito federal quanto estadual, relacionadas ao uso de novas tecnologias, como o videomonitoramento e sistemas de identificação de veículos. No entanto, a implementação de Inteligência Artificial (IA) e Big Data mostra-se desafiadora em escala nacional. O país enfrenta um grande obstáculo ao buscar a colaboração entre a União e os Estados para a criação de bancos de dados de alcance nacional, visando a mineração, análise e perfilamento de informações. Em relação às pesquisas sobre policiamento preditivo/inteligente, nota-se que esse tema ainda é incipiente no Brasil. De acordo com dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de

---

1 Capitão da Brigada Militar. Mestre em Direito Público pela UNISNOS. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela FMP/RS. Bacharel em Direito pela FEEVALE.

2 Major da Brigada Militar. Mestre em Administração/Pesquisa Operacional pela UFRGS. Especialista Segurança Pública pela PUCRS, em Direito do Estado pela UNIRITTER e Gestão Pública pela UERGS. Bacharel em Direito pela UFRGS.

Nível Superior (CAPES), foram encontradas apenas quatro pesquisas específicas sobre o assunto. Foi constatado que as novas tecnologias oferecem diversas vantagens para o trabalho policial, porém, é crucial considerar pontos sensíveis, especialmente no que diz respeito à Lei de Proteção de Dados Pessoais e aos conceitos de intimidade e privacidade. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer, exigindo uma cooperação nacional para investimentos em recursos humanos, materiais e tecnológicos. Somente assim será possível extrair o melhor resultado das novas tecnologias na segurança pública, promovendo o bem-estar social dos brasileiros.

**Palavras-chave:** Dados. Novas Tecnologias. Policiamento Preditivo. Segurança Pública.

**ABSTRACT:** Public security is an internationally relevant issue, and in Brazil, it is a right guaranteed by the Federal Constitution of 1988. Therefore, professionals in the field constantly seek alternatives to control and combat crime, making police activities more effective. This article aims to analyze the feasibility of using certain types of new technologies in public security, with an emphasis on their impact on crime control. The research employs the deductive method, including a descriptive analysis and a bibliographic review of both national and foreign sources. In Brazil, various initiatives related to the use of new technologies, such as video monitoring and vehicle identification systems, can be observed at both federal and state levels. However, the implementation of Artificial Intelligence (AI) and Big Data proves to be challenging on a national scale. The country faces a significant obstacle in seeking collaboration between the Union and the States for the creation of nationally scoped databases, aiming for the mining, analysis, and profiling of information. Regarding research on predictive policing, it is noted that this topic is still in its early stages in

Brazil. According to data from the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), only four specific studies on the subject were found. It was found that new technologies offer several advantages for police work; however, it is crucial to consider sensitive points, especially regarding the Personal Data Protection Law and the concepts of intimacy and privacy. However, there is still a long way to go, requiring national cooperation for investments in human, material, and technological resources. Only then will it be possible to extract the best results from new technologies in public security, promoting the social well-being of Brazilians.

**Keywords:** Data. New Technologies. Predictive Policing. Public Safety.

## **INTRODUÇÃO**

A sociedade atual tem testemunhado avanços tecnológicos que têm transformado significativamente a forma como vivemos, interagimos e nos organizamos. Essas inovações também têm impactado diretamente a segurança pública, proporcionando às forças de ordem novas ferramentas para combater a criminalidade e proteger os cidadãos. No entanto, esse casamento entre novas tecnologias e segurança pública também traz consigo desafios complexos e preocupações éticas que precisam ser abordados com responsabilidade.

Uma das principais áreas em que as novas tecnologias têm revolucionado a segurança pública é a coleta e análise de dados. Com o crescimento exponencial do armazenamento de informações e o avanço das técnicas de análise de dados, as forças policiais agora têm acesso a uma quantidade impressionante de dados que podem ser usados para prever e prevenir crimes. Por meio do uso de algoritmos e aprendizado de máquina, é possível identificar padrões criminais

e comportamentos suspeitos, direcionando recursos de forma mais eficiente e antecipando potenciais ameaças.

Outra tecnologia emergente com grande potencial para a segurança pública é a Internet das Coisas. Com a interconexão de dispositivos e sistemas, é possível monitorar e controlar espaços urbanos, viabilizando uma melhor resposta a incidentes. Sensores inteligentes podem detectar atividades criminosas, incêndios, vazamentos de gás e outros eventos perigosos em tempo real, permitindo uma ação rápida e precisa por parte das autoridades.

A utilização de câmeras de vigilância também está se tornando cada vez mais comum nas cidades. A tecnologia de reconhecimento facial, por exemplo, pode auxiliar na identificação de suspeitos e na localização de pessoas desaparecidas. No entanto, esse uso intensivo de câmeras também levanta preocupações relacionadas à privacidade e à possível vigilância excessiva por parte do Estado.

Além disso, as redes sociais e a internet em geral têm desempenhado um papel importante na segurança pública. Plataformas online podem ser usadas para disseminar informações em tempo real, alertando a população sobre eventos perigosos e possibilitando uma maior cooperação entre cidadãos e as forças policiais. No entanto, essas mesmas plataformas também podem ser utilizadas para disseminar fake news, espalhar pânico e até mesmo coordenar atividades criminosas.

Apesar de todos esses avanços tecnológicos oferecerem inúmeras vantagens para a segurança pública, é crucial lembrar que a implementação dessas tecnologias deve ser feita com responsabilidade e consideração ética. A privacidade dos cidadãos precisa ser preservada, garantindo que as informações coletadas sejam usadas de forma ética e que os algoritmos não perpetuem vieses ou discriminações existentes.

Assim, o objetivo do presente artigo é analisar a possibilidade de uso de novas tecnologias na área da segurança pública, especialmente,

os impactos no controle da criminalidade. Para tanto a pesquisa utiliza-se do método dedutivo, com análise descritiva e revisão bibliográfica nacional e estrangeira.

## **OS DADOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTROLE DA VIOLÊNCIA – ASPECTOS LEGAIS**

No mundo atual os “dados”<sup>3</sup> são a nova riqueza mundial. A internet e as tecnologias digitais já são uma parte inextricável de nossas vidas, transformando a maneira como nos comunicamos, trabalhamos e interagimos com o mundo ao nosso redor. Nessa linha de raciocínio surge uma grande rede de múltiplas interações simultâneas a nível global.

A partir da década de 1990, com o advento da internet, surgiram as redes digitais que viabilizaram a disseminação contínua e instantânea de informações, estabelecendo uma hiperconexão entre os usuários. As tecnologias digitais, com foco especial em computadores, software e redes, promoveram uma transformação radical na sociedade e no cenário global de mercado (Schwab, 2016, p. 16-17). O sociólogo Manuel Castells, especialista no estudo da internet, ciberespaço e redes sociais, argumenta que as tecnologias digitais colocam a sociedade global em outro nível de integração através do conceito de “sociedade em rede”. Assim explica o autor

As redes constituem a nova morfologia das sociedades e a difusão da sua lógica modifica substancialmente as operações e os resultados

---

3 Do latim, data é o plural de datum. Historicamente e em áreas científicas especializadas, termo data, em inglês, é tratado como plural, tend um verbo correspondente no plural, como na frase: “dados fora coletados e classificados”. Em se tratando, no entanto de uso moderno não científico, data geralmente não é empregado como um termo plural. Em vez disso, é tratado como um substantivo incontável (mass noun ou uncountable noun), semelhante a uma palavra como informação, levando um verbo correspondente no singular. (EMIDÃO, R. A. M. 2014, p. 71). Já conforme a Lei 13.709/2018 no seu art. 5º **dado pessoal** é considerado “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”.

dos processos de produção, experiência, poder e cultura. Embora a organização social, sob a forma de rede, tenha existido noutros tempos e lugares, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece as bases materiais para a expansão da sua penetrabilidade em toda a estrutura social (Castells, 2002, p. 607).

A “sociedade em rede” engloba um vasto mundo de interações que abrangem tanto o espaço físico quanto o virtual em todos os aspectos da vida humana, abarcando as áreas da economia, política, lazer, trabalho e social. Essa nova forma de interação por meio das redes provocou dois desafios significativos: a soberania e a liberdade. Assim, nesse novo cenário interativo, inúmeros comportamentos escapam ao controle dos Estados, cuja autoridade tradicionalmente se baseia no conceito territorial. No entanto, para que os Estados estabeleçam novos mecanismos regulatórios, torna-se imperativo compartilhar seu poder (Castells, 2003, p. 145 e 152).

Klaus Schwab (2016, p. 12-13) explica que a Quarta Revolução Industrial, tendo como produto principal determinadas tecnológicas, como: nanotecnologias, a realidade mista (RM), inteligência artificial (IA) e a computação quântica (CQ), biotecnologias, robótica. Essa revolução tem as características: velocidade, impacto sistêmico, amplitude e profundidade.

A nova revolução tecnológica, conforme Schwab (2016) é marcada por três características: velocidade, amplitude/profundidade, e impacto sistêmico. A velocidade é o motor que impulsiona o ritmo exponencial desta revolução, a qual é o “produto de um mundo multifacetado e profundamente interconectado em que vivemos”. A amplitude e a profundidade estão intrinsecamente ligadas às transformações na sociedade, nos indivíduos, na economia e nos negócios, tendo como alicerce a revolução digital. No que tange ao impacto sistêmico, esta revolução reconfigura os “sistemas completos entre países e dentro deles, em empresas, indústrias e em toda a sociedade”. Deste modo as novas tecnologias prometem/oferecem

infinitas possibilidades de atuação em todas áreas da vida humana, porém existe uma grande incerteza sobre seus riscos e consequências. (Schwab, 2016, p. 12-13).

Quanto ao tema, Stefano Rodotà (2007, p. 66) aponta que a

“sociedade da informação se especifica, portanto, como ‘sociedade dos serviços’, com elevada padronização e crescentes vínculos internacionais. Disso decorrem duas consequências: quanto mais os serviços são tecnologicamente sofisticados, mais o indivíduo deixa nas mãos do fornecedor do serviço uma cota relevante de informações pessoais; quanto mais a rede de serviços se alarga, mais crescem as possibilidades de interconexões entre bancos de dados e disseminação internacional das informações coletadas”.

Nessa mesma linha de raciocínio, Lemos explica que da invasão à garantia do direito à privacidade e à segurança dos dados pessoais, questiona-se quais são os elementos que verdadeiramente representam uma ameaça à liberdade. Segundo o autor, no século XIX, a resposta residia na Lei. No entanto, o autor acrescenta que, no cenário tecnológico contemporâneo, a Lei deixou de ser o único componente que influencia a restrição ou a adaptação da liberdade dos indivíduos, e até mesmo a regulação da sociedade em rede (Lemos, 2005, p.22).

Neste sentido, essa revolução tecnológica trouxe inúmeros avanços em muitas áreas, porém no mesmo ritmo surgiram preocupações crescentes sobre a privacidade e a segurança dos dados pessoais dos indivíduos. Para abordar essas questões, governos de diferentes países têm promulgado leis de proteção de dados, garantindo que as informações pessoais sejam tratadas com respeito e responsabilidade.

A Europa conta com uma construção histórica de mais de cinco décadas, sobre a proteção de dados pessoais, uma evolução gradativa sobre a privacidade, tratamento de dados e transparência. O primeiro dispositivo da Lei do Land de Hesse em 1970, com uma enorme evolução, o Brasil tem a Lei nº 13.709, de 14/08/2018 conhecida

como Lei Geral de Proteção de Dados, LGPD, com a entrada em vigor protraída. É importante registrar a PEC 17/2019, que pretende assegurar o status constitucional à proteção dos dados pessoais (Limberger, 2020, p. 162).

A Europa passou por três etapas no que diz respeito à proteção de dados: a primeira envolveu a introdução da legislação para proteção de dados, exemplificada pela promulgação das primeiras leis, como a do Estado de Hesse, na Alemanha. A segunda fase incluiu a criação de agências de proteção de dados, como a Lei francesa de 1978. A última fase, ocorrida na década de 1990, foi marcada pela implementação de uma legislação unificada. Nesse contexto, surgiu a Diretiva Comunitária 95/46, que estabeleceu diretrizes para a proteção de dados em toda a comunidade europeia (Limberger, 2007, p.79).

Dessa forma, podemos observar a evolução da legislação de proteção de dados na União Europeia. Inicialmente, a Diretiva Comunitária 95/46 estabeleceu as bases para a proteção de dados em toda a comunidade. Em seguida, a Carta Europeia reconheceu o direito à proteção de dados de forma independente, no artigo 8º, desvinculando-o da privacidade mencionada no artigo 7º. Mais recentemente, o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) fortaleceu ainda mais essas diretrizes na Europa, introduzindo inovações significativas. Entre essas inovações, destacam-se as ênfases na prevenção e transparência, conforme estabelecido nos artigos 51 a 59 do RGPD (Limberger, 2019. p. 551-567).

Na perspectiva europeia, a privacidade assume um novo perfil, representando o direito de ter controle sobre nossas informações e de determinar como construímos nossa esfera pessoal - o direito à autodeterminação informativa. Isso é de imensa importância na sociedade da informação, onde a informação é um recurso valioso por si só, uma parte essencial da vida humana. Anteriormente, as informações pessoais eram mantidas sob o domínio dos interessados.

Agora, vivemos em um cenário de informações compartilhadas com uma variedade de indivíduos. O que antes era uma troca de informações através de relações interpessoais (na era da “fofoca”) evoluiu para a coleta de dados por meio de transações abstratas (Peixoto, 2018, p. 43).

Passamos de um mundo onde a preocupação se concentrava na divulgação de informações do âmbito privado para um mundo onde o controle sobre as informações que entram se torna cada vez mais crucial. Estamos imersos em uma era em que as tecnologias da informação e comunicação desempenham um papel semelhante ao das “tecnologias poluentes” industriais. Estas tecnologias, por sua vez, contribuíram para a crescente indistinção entre o que é público e o que é privado (Peixoto, 2018, p. 43).

Nos últimos muitos escândalos públicos de nível mundial, chamaram a atenção para a privacidade e governança de dados. Em 2018, os jornais *The New York Times* dos Estados Unidos e o *The Guardian* do Reino Unido, veicularam reportagens revelando o vazamento de informações pessoais pela plataforma social Facebook. Havia suspeitas de que isso tivesse influenciado o desfecho das eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos. A coleta desses dados foi realizada pela empresa Cambridge Analytica, por meio da utilização de aplicativos de avaliação psicológica. A divulgação dessas informações foi realizada por um ex-membro da equipe da referida empresa.

No Brasil, a construção histórica sobre a proteção de dados é bem diferente do que ocorreu na Europa. Um marco importante é a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual garantiu de forma extensiva a proteção ao direito à privacidade e a intimidade, já que o legislador optou em utilizar as expressões vida privada e intimidade, do que privacidade, também não trouxe nenhum conceito para esses dois termos.

Deste modo o art. 5º define que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Da mesma forma o inciso XII que é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei penal estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual pena.

Ainda, com relação a proteção constitucional sobre o direito à privacidade e intimidade, pontua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli que, segundo essa normativa, a preservação dos dados pessoais assume a natureza de um direito fundamental. O habeas data, um dispositivo originalmente presente na Constituição, já antecipava, em seus primeiros indícios, a ideia de autonomia informacional do cidadão. Ele garantia, mesmo ao se referir apenas aos registros e aos bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, que as informações relacionadas ao indivíduo devem estar ao seu alcance (art. 5º, inciso LXXII, a) e ser precisas, podendo ser corrigidas quando necessário (Brasil, 2021, p.45).

Esse rol de direito em relação direta com o conceito de personalidade, sendo que para Maria Helena Diniz (2005, p. 121)

A personalidade não é um direito, de modo que seria errôneo afirmar que o ser humano tem direito à personalidade. A personalidade é que apoia os direitos e deveres que dela irradiam, é objeto de direito, é o primeiro bem da pessoa, que lhe pertence como primeira utilidade, para que ela possa ser o que é, para sobreviver e se adaptar às condições do ambiente em que se encontra, servindo-lhe de critério para aferir, adquirir e ordenar outros bens.

Portanto, o direito à privacidade e intimidade, são oriundos da própria personalidade humana, ao ponto que na atual sociedade de rede, esse direito pode ser de prestações negativas ou positivas. Para Tatiana Malta Vieira (2007, p. 99) o

direito à privacidade, na dimensão de uma prestação positiva por parte do Estado, também impõe o debate sobre medidas de segurança a respeito de dados que incidam diretamente na esfera privada dos indivíduos, assumindo caráter preventivo, a fim de se evitar acessos não autorizados a essas informações. A privacidade, nesta dimensão, impõe a “salvaguarda das informações pessoais armazenadas tanto pelo setor público como pelo privado”, o que demanda procedimentos aperfeiçoados e atualizados, diante da “constante evolução das tecnologias utilizadas para a coleta, arquivamento, transmissão e interconexão de dados”.

O Código Civil de 2002 trouxe algumas inovações quanto a proteção do direito à privacidade e intimidade no bojo do capítulo II “Dos Direitos da Personalidade”<sup>4</sup>. No art. 11 temos a seguinte redação “Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária”. Bem como no art. 21 “A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma”. Para Orlando Gomes Orlando Gomes (1996, p. 130)

Sob a denominação de direitos da personalidade, compreendem-se os direitos personalíssimos e os direitos essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana que a doutrina moderna preconiza e disciplina no corpo do Código Civil como direitos absolutos, desprovidos, porém, da faculdade de disposição. Destinam-se a resguardar a eminente dignidade da pessoa humana, preservando-a dos atentados que pode sofrer por parte dos outros indivíduos.

No ano de 2014, foi promulgada o Marco Civil da Internet, através da Lei Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014<sup>5</sup>. A mencionada

---

4 Os direitos de personalidade representam garantias constitucionais dos próprios direitos humanos. Gustavo Tepedino (1999, p. 50), leciona que a tutela da personalidade “não pode se conter em setores estanques, de um lado os direitos humanos e de outro as chamadas situações jurídicas de direito privado”.

5 De forma complementar a refira lei a União elaboro o decreto 8.771/16 o qual tinha por objetivo Regular a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação

lei estabelece os princípios que orientam a utilização da internet no Brasil, os quais são listados no artigo 3º. Dentre estes, destaca-se o princípio da preservação da privacidade e dos dados pessoais. Ademais, no artigo 7º, são garantidos aos usuários de internet os direitos à inviolabilidade e confidencialidade do tráfego de suas comunicações, bem como à inviolabilidade e confidencialidade das suas comunicações privadas armazenadas, exceto mediante ordem judicial.

O artigo 10º, parágrafo 1º, aborda de maneira específica a proteção dos registros, dados pessoais e comunicações privadas, deixando claro que é possível fornecer dados privados quando solicitados por decisão de um juiz. Além disso, estipula que o responsável pela custódia dos dados é obrigado a disponibilizá-los em caso de requisição judicial.

Em 2018, entrou em vigor a aguardada “Lei de Proteção de Dados Pessoais” (ou LGPD), revogando totalmente o marco civil da internet, cujo propósito é regulamentar o manejo de informações pessoais e estabelecer diretrizes claras para as empresas e instituições que lidam com dados de cidadãos brasileiros. A segurança dos dados pessoais é sempre essencial, especialmente quando se trata de informações sensíveis. É crucial reforçar essa proteção, uma vez que tais dados têm o potencial de gerar situações discriminatórias, o que vai de encontro ao princípio constitucional da igualdade (Limberger, 2007, p.60).

A LGPD marca um importante avanço no âmbito legal do país, proporcionando aos cidadãos um maior controle sobre suas informações e assegurando que seus dados pessoais sejam processados de maneira transparente e segura. Esta legislação abrange um amplo espectro de entidades, incluindo empresas privadas, órgãos governamentais e organizações sem fins lucrativos, impondo a todos

---

de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações.

eles a responsabilidade de resguardar os dados pessoais que coletam, armazenam e processam.

A LGPD incorpora diversos aspectos cruciais, entre os quais se destacam: 1. Consentimento explícito (Capítulo II): Agora, as empresas são obrigadas a obter o consentimento expresso dos titulares dos dados antes de coletar qualquer informação pessoal. Esse consentimento deve ser claro, específico e informado, assegurando que os indivíduos tenham pleno conhecimento de como suas informações serão utilizadas; 2. Direitos dos titulares dos dados (Capítulo III): A legislação garante aos cidadãos uma série de direitos sobre seus dados pessoais, tais como o acesso às informações coletadas, a correção de dados imprecisos, a exclusão de informações desnecessárias e a possibilidade de transferir os dados para outros serviços, se assim desejarem; 3. Segurança e proteção de dados (Capítulo IV): A LGPD exige que as organizações implementem medidas de segurança robustas para resguardar os dados pessoais contra acessos não autorizados, vazamentos ou uso indevido; 4. Transferência internacional de dados (Capítulo V): A lei regula a transferência de dados pessoais para países estrangeiros, assegurando que as normas de proteção de dados sejam mantidas mesmo fora das fronteiras nacionais. 5. Responsabilidade e prestação de contas (Capítulo VI): As organizações devem ser transparentes quanto às suas práticas de tratamento de dados e estar prontas para prestar contas em caso de violação da lei.

No ano de 2020 o Executivo Federal elaborou a Medida Provisória nº 954/2020, a qual previa que as empresas que prestam serviços de telefonia fixa e móvel deveriam fornecer ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informações relativas aos nomes, números de telefone e endereços de seus clientes, sejam eles indivíduos ou empresas. De acordo com o Executivo, essa norma foi solicitada pelo próprio IBGE com o objetivo de garantir a continuidade de pesquisas que anteriormente eram realizadas por

meio de visitas domiciliares. Essas visitas não podem mais ocorrer devido à pandemia de COVID-19.

Em razão dessa situação, foram propostas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6387 – CFOAB; ADI 6388- PSDB; ADI 6389- PSB; ADI 6390 – PSOL e ADI 6393 – PCB). O plenário, em uma sessão realizada por videoconferência, decidiu suspender os efeitos da medida provisória MP 954/2020. Essa MP previa o compartilhamento de informações de usuários de serviços de telecomunicações com o IBGE para a produção de estatísticas oficiais durante a pandemia do novo coronavírus. Por maioria de votos, as medidas cautelares deferidas pela Ministra Rosa Weber em cinco ADIs foram confirmadas para estabelecer que o compartilhamento previsto na MP viola o direito constitucional à intimidade, à vida privada e ao sigilo dos dados. Os argumentos determinantes para a concessão da tutela nessa ação foram: a) a falta de limitação quanto ao escopo da estatística a ser produzida, bem como sua finalidade específica e amplitude; b) o legítimo interesse público no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia, levando em conta a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida; c) a ausência de um mecanismo técnico ou administrativo capaz de proteger os dados pessoais contra acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou uso indevido, tanto durante sua transmissão quanto em seu processamento. Essa decisão foi proferida em 17/04/2020 e posteriormente confirmada em plenário em 07/05/2020 (Limberger, 2020, p. 163-164).

O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) consagra o direito fundamental à proteção de dados, conforme estabelecido no artigo 8º da Carta Europeia de Direitos Humanos. Este regulamento se aplica a entidades que possuem um sistema automatizado contendo informações pessoais. No que diz respeito à sua abrangência territorial, o RGPD é válido não apenas dentro da União Europeia, mas também em outros países, mesmo que não sejam membros comunitários.

Isso ocorre quando, devido a alguma relação legal ou comercial, os dados de cidadãos ou empresas estabelecidas na União Europeia são afetados (Limberger, 2018, p. 216).

Dessa forma, o princípio da segurança jurídica é aplicável além das fronteiras europeias, considerando que os dados circulam livremente, sem se limitar às fronteiras nacionais. Outro aspecto crucial diz respeito ao consentimento do indivíduo, conforme estabelecido no artigo 4.11 do RGPD. Ele é definido como toda manifestação de vontade que seja livre, específica, informada e inequívoca, pela qual o indivíduo aceita, seja por meio de uma declaração ou de uma ação claramente afirmativa, o tratamento de dados pessoais relacionados a si (Limberger, 2018, p. 216).

Atualmente, vivemos em um período em que tanto interesses coletivos quanto individuais muitas vezes resultam na violação constante da privacidade dos cidadãos. Ao mesmo tempo, o comportamento singular de cada pessoa dificulta a preservação de uma noção geral de respeito à privacidade. Contudo, sublinhar a importância do direito à privacidade, seja de que forma for expresso, equivale a enaltecer a liberdade, lutar contra a discriminação e salvaguardar as decisões pessoais de cada indivíduo. O respeito pela privacidade é um pilar essencial do exercício da cidadania (CANCELIER, 2017, p. 230).

Deste modo, a sociedade em rede traz consigo uma variedade de implicações relacionadas à governança e à salvaguarda dos dados. Os potenciais perigos do “uso indevido” e da divulgação de informações pessoais são abundantes, contudo, as inovadoras tecnologias de manipulação desses dados também podem proporcionar inúmeras vantagens em diversos aspectos da vida em comunidade. A Segurança Pública é um desses domínios.

## **NOVAS TECNOLOGIAS: POSSIBILIDADES PARA O FUTURO DA ATUAÇÃO POLICIAL**

Na sociedade atual, a Segurança Pública enfrenta muitos desafios, sendo que o avanço tecnológico promete fortalecer a eficiência e a capacidade de resposta das forças policiais. Novidades como o uso de Big Data, inteligência artificial, câmeras de monitoramento, drones, aplicativos moveis e algoritmos voltamos para as necessidades dos órgãos policiais são as novas ferramentas para a prevenção de crimes. Ao ponto que nesse capítulo será feita uma análise sobre algumas dessas tecnologias e sua aplicação da Segurança Pública.

### **BIG DATA**

A mineração de dados, um campo da Ciência da Computação que teve seu início por volta de 1980, inicialmente surgiu como uma ferramenta destinada à análise dos dados acumulados por grandes empresas e organizações durante suas operações, resultando em um acúmulo massivo de informações. A análise desses conjuntos de dados poderia revelar informações não aparentes, as quais, uma vez descobertas, poderiam otimizar e potencializar o desempenho da organização. Hoje em dia, com o aumento do fluxo de dados entre computadores, celulares e dispositivos intermediários como tablets, a mineração de dados é amplamente utilizada como técnica para a análise automática de informações e geração de conhecimento. Como o próprio termo sugere, trata-se de extrair os insights contidos nos dados (Serbena, 2013, p. 53).

O termo Big Data surgiu no século XXI e teve origem entre astrônomos e geneticistas. Foi cunhado para abordar novas maneiras e ferramentas de analisar grandes conjuntos de dados, devido à limitação da capacidade de memória dos computadores até então, que não permitia o armazenamento de toda a quantidade de informações disponíveis. A expressão “Big Data” é bastante abrangente, muitas

vezes vaga e imprecisa, e pode ser interpretada de diversas maneiras. É frequentemente utilizada em uma variedade de campos de conhecimento e setores da sociedade (Gomes, 2019, p. 23-24).

Atualmente, com o crescimento exponencial de indivíduos e dispositivos conectados à internet, houve um aumento significativo na quantidade de informações geradas e armazenadas diariamente. A prática de capturar, armazenar e analisar dados não é uma novidade na história da humanidade, mas tem evoluído ao longo do progresso tecnológico. Esse ambiente propício para a formação de bases de dados abre espaço para as grandes empresas de tecnologia, conhecidas como Big Techs, cujo principal produto é a utilização do Big Data.

As tecnologias de Big Data estão associadas a conjuntos de dados de grande escala, caracterizados por sua complexidade, diversidade e falta de organização. Esses conjuntos de dados são tão vastos que as técnicas computacionais tradicionais não são adequadas para lidar com seu armazenamento, processamento, compartilhamento e preservação. De fato, eles são tão massivos que não podem ser manipulados por um único computador (Semeler, 2019, p. 115).

O uso do Big Data na área de prevenção e controle na segurança pública é notável. Ele é empregado para analisar de maneira abrangente as dimensões quantitativas do crime, os detalhes temporais e espaciais em que ocorrem, bem como possíveis padrões de evolução ao longo do tempo. Alguns estudiosos têm referido a esse domínio como “big data criminal”, cuja importância se destaca principalmente por meio de abordagens inovadoras na prevenção de delitos (Cai; Wang, 2020, p.02).

No âmbito internacional, diversos departamentos de polícia nos Estados Unidos têm adotado estratégias de análise de big data para examinar o histórico de crimes passados. Por exemplo, a polícia de Santa Cruz, na Califórnia, tem empregado essa abordagem para identificar tendências e padrões recorrentes ao longo do tempo. Da

mesma forma, em estados como Maryland, tecnologias preditivas são utilizadas para avaliar a probabilidade de reincidência de infratores e para a revisão de liberdade condicional, sendo aplicadas pelos sistemas de justiça. Outro exemplo nos Estados Unidos é o caso da polícia da Carolina do Sul, que recorreu a ferramentas de análise de dados fornecidas pela IBM para examinar padrões de crimes e identificar pontos críticos, visando aprimorar a eficácia das operações policiais. O departamento de polícia de Los Angeles, por sua vez, estabeleceu parcerias com instituições de pesquisa para desenvolver sistemas e softwares capazes de prever áreas de alto risco para a ocorrência de crimes (Amaral, 2023, p. 23)

Na China, o cenário é semelhante. A análise criminal com o uso de big data, conhecida como “policiamento da informação”, tem se consolidado como um suporte crucial na região para a prevenção e o controle social na segurança pública. Um exemplo notável é o Departamento de Segurança Pública da polícia de Shandong, onde a implementação da plataforma em nuvem possibilitou a coleta de impressionantes 36,9 bilhões de dados em 2016, totalizando dez petabytes de informação armazenada (Cai; Wang, 2020, p.03).

Dessa forma o Big Data deve servir para facilitar a análise de informações e padrões criminais para realizar a prevenção de delitos, nas palavras de Manning (2003, p. 378)

Na medida em que a polícia é dependente de informação e precisa confiar no público como sua fonte principal de fornecimento, as formas como a polícia processa, codifica, decodifica e usa a informação são críticas para a compreensão de seu mandato e função. A polícia junta diversos tipos de informações e as usa para diferentes fins, orientando-se por suposições, baseadas no senso comum, a respeito de seu trabalho, de sua atuação principal, e nas expectativas de seu público. A polícia junta informações primárias, ou dados “crus”, que então são processadas, no policiamento, para resolver crimes ou encerrar eventos, transformando-se em informações secundárias. Quando processadas duas vezes, juntadas e formatadas, elas podem avançar na organização e tornar-se informações terciárias ou “diretivas”. Essas formas da informação e inteligência (informações

coletadas para antecipar acontecimentos, ao invés de coletadas em resposta a um evento em curso) são percebidas e interagidas com as estratégias operacionais da polícia (a alocação de recursos para obter um final preventivo, prospectivo ou reativo).

Então, fontes de dados para a polícia podem ser: informações derivadas de transações econômicas facilitadas por sistemas computacionais; informações obtidas através de dispositivos e locais interconectados à internet, como: a Internet das Coisas (IOT), drones, veículos automatizados, inteligência artificial, repositórios de dados governamentais e empresariais. Também sistemas de vigilância públicos e privados, dispositivos móveis, satélites, e-mail, compras, pesquisas no Google e interações em qualquer tipo de redes sociais como o Facebook (Zuboff, 2017, p. 17-68).

No que diz respeito à implementação da tecnologia de Inteligência Artificial para reconhecimento facial como parte das políticas públicas no Brasil, foram identificados planos e projetos desde os anos 2000. Foi observada uma crescente ênfase na formulação de políticas públicas relacionadas a essa tecnologia, culminando na primeira menção ao reconhecimento facial através de IA no Plano Nacional de Segurança Pública 2018-2028, com o propósito de fiscalização em fronteiras, portos e aeroportos. O estudo também evidenciou um aumento significativo na elaboração de políticas públicas de caráter tecnológico, especialmente após a disponibilização de editais por parte de financiadoras públicas a partir de 2012 (Nascimento Pinheiro Vargas; Matos Ribeiro, 2023, p.19).

No ano de 2019 o Brasil ingressa no uso do Big Data em nível nacional. Com um investimento de R\$ 32 milhões de reais, em quatro anos, foram lançados pelo Ministério da Justiça quatro programas governamentais: Sinesp Big Data<sup>6</sup>, o Sinesp GeoInteligência<sup>7</sup>, o

---

6 Base dos sistemas da Sinesp, com tecnologias e soluções para execução em larga escala.

7 Georreferenciamento das ocorrências em relação ao tempo e o espaço em que registrada. Será possível, por exemplo, visualizar rotas de policiamento e mapas de

Sinesp Tempo Real<sup>8</sup> e o Big Data Busca<sup>9</sup>, introduzidos por meio do “Em Frente Brasil”, projeto piloto elaborado para o combate à criminalidade, no Espírito Santo, em Goiás, no Pará, no Paraná e em Pernambuco (Brasil, 2019). Porém, no ano de 2020 eclodiu a pandemia da COVID-19, fenômeno global que impacto diretamente em diversas políticas públicas do Brasil, onde todos os esforços foram feitos para conter a propagação da doença e reforçar a estrutura do sistema de saúde, retardando metas e ações de outras áreas. Igualmente, todos esses programas ainda não entregaram resultados palpáveis.

O quadro 1 abaixo apresenta de forma resumida a área, fonte de dados e técnicas para o tratamento de dados, para comercialização, perfilamento ou agregar valor aos dados.

**Quadro 1** – Tratamento de Dados (Fontes e Técnicas)

ÁREA	FONTES DE DADOS	TÉCNICA
Análise/mineração de textos.	Redes sociais, e-mails, blogs, fóruns on-line, questionários, relatórios, notícias, registros de <i>call centers</i> .	<i>Text summarization, question answering, sentiment analysis.</i>
Análise de áudio.	Dados de <i>call centers</i> , área da saúde.	<i>Automatic-speech recognition, phonetic-indexing, search.</i>
Análise de conteúdo de vídeo.	Vídeos de segurança – circuitos internos; geração descentralizada de vídeos – YouTube.	<i>Server-based/edge-based architecture.</i>
Análise de redes sociais.	Redes sociais, blogs, microblogs, social, compartilhamento de mídias, sites de respostas/perguntas, wikis.	<i>Content-based analytics, structure-based analytics – community detection, social influence analysis, link prediction.</i>

**Fonte:** Silva Neto; Bonacelli; Pacheco, 2021. p.08.

---

calor com os locais onde mais acontecem crimes e em quais horários.

8 Monitoramento inteligente para rápida intervenção, acompanhamento de ocorrências criminais, detecção por sensores, câmeras de segurança, viaturas e agentes e pessoas com restrição de liberdade que fazem uso de tornozeleiras eletrônicas.

9 Permitirá a busca de informações em boletins de ocorrência de outros estados e municípios, além de pesquisas a dados de pessoas, objetos e documentos.

Assim, um grande desafio no Brasil está relacionado aos bancos de dados. Não existe uma base de dados nacional consolidada e os bancos de dados estaduais em operação enfrentam questões ligadas à qualidade das informações disponíveis. Portanto, dada a vastidão do Brasil, é crucial que haja uma cooperação eficaz entre o governo federal e os estados para estabelecer um banco de dados nacional de alta qualidade, viabilizando a eficaz utilização do Big Data.

## **INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA)**

A Inteligência Artificial (IA) é um produto da Quarta Revolução Industrial, essa nova tecnologia trabalha com sistemas operacionais inteligentes, ou seja, sistemas os quais aprendem através dos dados fornecidos pelo usuário e com as experiências na resolução de problemas concreto.

Para Klaus Schwab (2018, p. 177) a IA está atualmente revolucionando a economia digital e, em breve, irá redefinir a economia do mundo físico. A IA tem como objetivo capacitar as máquinas a navegar no mundo físico e facilitar a interação entre seres humanos e computadores. No futuro, os sistemas de IA serão capazes de lidar com desafios sistêmicos, como a redução das emissões globais de dióxido de carbono e a gestão do tráfego aéreo em escala global, abordando questões complexas que transcendem a capacidade humana. Cientistas indicam que os cenários de ficção científica com sistemas operacionais inteligentes ou assistentes digitais empáticos em breve se tornarão uma realidade.

Nos últimos anos, as pesquisas e investimento na área de IA aumentaram exponencialmente, diante do cenário de mudança grandes empresas globais como: Amazon, Facebook IBM, Google e DeepMind firmaram uma parceria para criar uma plataforma aberta sobre IA buscando beneficiar as pessoas e a sociedade (Schwab, 2018, p. 182).

Atualmente, os métodos mais prevalentes na concepção de máquinas inteligentes consistem em fornecê-las com nossos objetivos desejados e algoritmos, de modo que possam determinar maneiras de atingir tais metas. Uma alternativa seria a programação prévia de comportamentos, no entanto, isso exigiria um esforço mental considerável por parte dos humanos, desviando o foco da verdadeira finalidade da IA. Além disso, tal abordagem é simplesmente inviável, mesmo para tarefas aparentemente simples, como o jogo de xadrez (Schwab, 2018, p. 183)

No mesmo sentido, a área da segurança pública apresenta um enorme campo de atuação para os computadores e sistemas inteligentes através do uso da IA. Os cientistas mais entusiasmados acreditam que os robôs poderão realizar muitas das rotinas policiais básicas. Os sistemas de IA já são utilizados para monitorar o fluxo de informações e dados sendo capaz de emitir alertas para os agentes de segurança para padrões suspeitos.

Em 2016, a polícia de Dallas nos EUA, pela primeira vez na história, a utilizou um robô numa demonstração de força letal. A polícia utilizou um robô-bomba para colocar um dispositivo em sua extensão para que ele detonasse onde o suspeito estava, um atirador solitário o qual já havia matado cinco policiais. Outros robôs já foram implementados na policia especialmente para busca e resgate de vítimas (G1, 2016).

No Brasil, o uso da IA na segurança pública ainda é tímida. No Estado do Paraná em 2022 foi lançado o projeto piloto da “viatura inteligente”. Essa viatura está equipada com quatro câmeras projetadas para identificar placas e pessoas, as câmeras de monitoramento estão nas laterais, na frente e uma com visão de 360°. A viatura está atualmente em fase de teste e será utilizada nas operações no Litoral durante o Verão Maior Paraná. O sistema das câmeras é capaz de acessar informações sobre os veículos e pessoas filmadas, como

idade e características físicas, além de emitir alertas sobre indivíduos procurados pela justiça. Além disso, registra a quantidade de pessoas e veículos identificados durante as atividades policiais. (De Freitas, 2023, p. 26944).

Nessa mesma linha o Governo do Estado do Paraná apresentou o projeto Olho Vivo, que tem como objetivo a implantação de câmeras de vigilância em 29 regiões distintas, alcançando assim 65% da população estadual. Essa tecnologia engloba uma série de avanços, incluindo o uso de reconhecimento facial para facilitar a identificação de criminosos, assim como a leitura de placas de veículos. O investimento total no projeto Olho Vivo é de R\$ 42 milhões (De Freitas, 2023, p. 26944).

No Estado do Rio Grande do Sul desde o ano de 2017, foi instituído o Sistema de Segurança Integrada com os Municípios (SIM/RS) foi instituído através do Decreto Estadual nº 53.506, de 6 de abril de 2017. Esse sistema foi concebido a partir da necessidade de unir esforços entre instituições federais, estaduais e municipais, assim como a sociedade civil organizada, para combater a violência e a criminalidade no Rio Grande do Sul (Estado do Rio Grande do Sul, 2023).

O SIM se baseia em cinco pilares de integração: prevenção, operações, tecnologia, inteligência e informações, além de ressocialização e sistema penitenciário. Esse sistema permitirá ao Poder Público oferecer um serviço de segurança pública mais eficiente, otimizando tanto recursos humanos quanto materiais, e promovendo o compartilhamento de tecnologias e informações entre os municípios e o Estado (Estado do Rio Grande do Sul, 2023).

Nesse cenário de integração começaram a surgir os Centro Integrado de Operações de Segurança Pública - CIOPS. Esses centros funcionam como o ponto central para o comando e controle de todas as operações de segurança pública não apenas em Santa Maria, mas

também em vários municípios da região central do Rio Grande do Sul. Estes estão sendo conectados de forma tecnológica por meio de sistemas de monitoramento por vídeo e cercamento eletrônico.

De acordo com o termo de cooperação ao SIM/RS a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, define Sistema de videomonitoramento como o: “Sistema que permite a visualização, a gravação e o compartilhamento de imagens em tempo real, obtidas pelas câmeras de vídeo integradas, mediante a utilização de softwares inteligentes” (Estado do Rio Grande do Sul, 2022, p. 03). Na mesma linha, define o Cercamento Eletrônico como: “sistema que permite a leitura de dados, por meio de câmeras de monitoramento, com a utilização de softwares inteligentes, viabilizando a pronta resposta do Estado nas intercorrências que demandem atuação da Segurança Pública e dos agentes de fiscalização” (Estado do Rio Grande do Sul, 2022, p. 03).

A ideia central é distribuir os pontos de entrada e saída do município, é possível estabelecer um sistema de “barreira virtual” ao redor da área municipal. O propósito desse uso é monitorar e regular o fluxo de veículos que entram e saem do município, permitindo a rastreabilidade de ocorrências como roubos de veículos, documentação atrasada, veículos suspeitos e uma variedade de outros tipos de acompanhamento. A eficácia desse sistema aumenta à medida que mais cidades o adotam, possibilitando um monitoramento abrangente. Um exemplo de sucesso na aplicação desse sistema ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, em 2019, quando a Secretaria de Segurança Pública estadual o implementou em 36 municípios e centralizou sua operação na capital (Estado do Rio Grande do Sul, 2019).

Na maioria dos estados brasileiros, existe algum tipo de sistema de vigilância ou monitoramento por vídeo. No entanto, a aplicação de Big Data e Inteligência Artificial ainda está em estágios iniciais. O ponto crucial ainda é a necessidade de integração entre os estados e o

governo federal para obter informações e criar bancos de dados que promovam a cooperação na federação. Após isso, o desafio consiste em utilizar o Big Data em conjunto com uma ferramenta de IA para tornar o trabalho da polícia mais eficaz.

## **CÂMERAS CORPORAIS (BORYCAM)**

O uso de câmeras corporais (*Borycam*) não é uma inovação já que é uma realidade em diversos países do mundo como: Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Estados Unidos da América e outros. A implementação das Câmeras Corporais pelas forças policiais teve início no Reino Unido por volta de 2005, nos condados de Devon e Cornwall, especialmente na Polícia de Plymouth.

Ao longo dos anos, novas tecnologias foram gradualmente integradas à rotina policial em vários países, visando gerar provas para futuros processos judiciais, diminuir os índices de violência e uso da força, aprimorar a eficiência e reforçar os mecanismos de controle.

No Brasil, a adoção de câmeras corporais é um fenômeno recente e raro, embora seja considerada uma estratégia promissora para diminuir a letalidade causada pelas forças policiais e reforçar a confiança da sociedade. Embora existam poucos estudos científicos sobre o assunto, eles sustentam a ideia de que a incorporação das câmeras corporais na rotina de trabalho dos policiais resulta em uma redução nos incidentes de uso excessivo de força (Maskaly, 2017, p. 675).

Atualmente no Brasil sete estados já utilizaram câmeras corporais nas policias militares sendo eles: Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo. Outros dez estados sinalizarão que estão na fase de aquisição dos equipamentos.

A partir de 2020, a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) adotou o Programa Olho Vivo, que inclui a incorporação

de câmeras operacionais portáteis (COP) nos uniformes dos policiais. Além da notável redução no emprego da força, a principal motivação da alta cúpula da corporação para implementar esse programa foi a expansão da capacidade operacional, o que fortalece a legitimidade perante a opinião pública e interna (Brasil, 2023, p. 12).

A PMESP atualmente emprega a câmera operacional portátil (COP) “Axon Body 3”, fabricada pela empresa norte-americana Axon. Esses dispositivos são utilizados pelos policiais militares de São Paulo na região do peito. Esta disposição corporal difere de outros métodos de transporte adotados por outras forças policiais, como a fixação da COP próxima a um dos ombros ou na região da cabeça, acoplada aos acessórios (chapéus, boinas, quepes, etc.) dos uniformes policiais. Na vivência na PMESP, os agentes não possuem domínio sobre a ativação da COP, já que a gravação se desenrola de maneira contínua e sem interrupções (Brasil, 2023, p. 12).

Diante do cenário nacional existem algumas dificuldades a serem superadas para uma implementação massiva das câmeras corporais. Primeiro o custo e a forma de aquisição dos equipamentos<sup>10</sup>, adquirir as câmeras acaba colocando um grande encargo no ente público tanto de manutenção periódica, quanto de troca dos equipamentos. Segundo a gestão das imagens produzidas e a capacidade de armazenamento dos servidores, isso está diretamente ligado à cadeia de custódia das imagens. Em terceiro lugar, é crucial avaliar o tipo de equipamento a ser empregado. Dada a natureza dinâmica das atividades policiais militares, por vezes o equipamento pode não se integrar adequadamente ao uniforme dos policiais, o que resulta em desconforto e, em alguns casos, no mau funcionamento do dispositivo.

---

10 No Estado de São Paulo após várias etapas da implementação do programa “Olho Vivo” o custo por câmera, considerando os custos com software, é de cerca de R\$786,00 e hoje o estado conta com mais de 10 mil equipamentos, a um custo que se aproxima dos R\$8.000.000 mensais e pode aumentar conforme o programa for sendo expandido até atingir todos os agentes.

Em quarto lugar, é imperativo promover uma mudança na cultura organizacional de uma parte significativa da tropa da polícia militar, que demonstra certa resistência em adotar esse tipo de equipamento.

Para tentar solucionar esses problemas a PMESP adotou a aquisição através de comodato. Também a PMESP utiliza o Sistema de Gerenciamento, Custódia e Compartilhamento de Evidências Digitais, conhecido como “Evidence”. Essa plataforma digital permite a conversão dos dados coletados em informações acessíveis a diversas partes interessadas, tanto dentro da PMESP (incluindo supervisores operacionais, educação policial e corregedoria) quanto fora dela (abrangendo a sociedade civil e outros órgãos ligados ao sistema criminal e ao controle das atividades policiais) (Brasil, 2023, p, 14).

É importante destacar que, ao contrário das experiências anteriores de 2014 e 2016, os dados não são mais armazenados em servidores corporativos, mas sim em um ambiente de nuvem (cloud storage) fornecido pela empresa Axon. Essa mudança apresenta benefícios econômicos significativos, uma vez que o armazenamento em nuvem é mais eficiente em termos de custos do que a aquisição de computadores. Além disso, a utilização da nuvem permite uma capacidade de escalabilidade mais eficaz no armazenamento, o que se torna crucial diante do grande volume de dados gerados pelas Operações de Polícia (Brasil, 2023, p, 14).

Cabanas argumenta que, desde que haja estabelecimento de regras claras sobre o tratamento das gravações, não se poderia alegar uma violação da intimidade. Isso ocorreria porque as gravações seriam mantidas em sigilo e só poderiam ser solicitadas pelas partes envolvidas ou em um processo judicial, proibindo o acesso por parte de terceiros. Dessa forma, estar-se-ia em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e a Constituição Federal, sem comprometer o uso das câmeras, na mesma linha ressalta a importância de informar os cidadãos sobre a gravação (Duque, 2017, p. 147).

A principal consideração é que, no futuro, as Câmeras Corporais não apenas terão a função de monitorar as atividades dos agentes governamentais, mas também desempenharão um papel inteligente no contexto da segurança pública. Além disso, câmeras sofisticadas com capacidade de leitura de placas, identificação facial e outros sistemas de alerta serão instrumentos essenciais para apoiar as operações dos agentes de segurança pública, registrando não apenas imagens, mas também áudio das intervenções policiais.

## **SMART POLICING – POLICIAMENTO PREDITIVO**

Diante desse novo cenário nacional a Polícia Militar tem um novo desafio, avançar para um policiamento inteligente, ou seja, um policiamento que congregue: tecnologia (Big Data - IA) com rotina policial para ações preditivas no combate à criminalidade. Nos EUA ao longo dos últimos anos vem sendo desenvolvido métodos de Policiamento Preditivo (Predictive Policing) e Policiamento Inteligente (Smart Policing) buscando desenvolver abordagens de policiamento eficazes, com o objetivo de diminuir os índices de criminalidade, enfatizando ações proativas através da aplicação efetiva de informações, aprimorando a avaliação de desempenho e promovendo a inovação (Coldren JR; Huntoon; Medaris, 2013.)

Esses métodos e estratégias têm como principal objetivo antecipar a ação da polícia diante de eventos criminosos, implementando medidas preventivas por meio da utilização de ferramentas analíticas. (Perry, 2013 e Rummens; Hardyns; Pauwels, 2017) Nesse sentido, a principal ideia é identificar locais de risco, ou seja, os locais onde poderão ocorrer os crimes, e por óbvio essa tarefa não é nada fácil.

A capacidade de antecipar ou prognosticar crimes deriva do entendimento de que os delitos não ocorrem de maneira uniforme em termos geográficos, mas sim se concentram em áreas e pontos específicos, conhecidos como “hotspots”, devido a fatores que podem

ser elucidados pela interação entre vítima e infrator, bem como pelas oportunidades disponíveis para a prática de crimes (Braga, *et al* 2019; Chainey *et al* 2008; Ratcliffe 2010, e Rummens; Hardyns; Pauwels, 2017).

Essa abordagem, que se concentra na análise de pequenas áreas geográficas com alta incidência de crimes, resultou na formulação da “lei da concentração dos crimes” pela Escola de Criminologia local. Essa lei é fundamentada em pesquisas que revelaram que, em grandes cidades, cerca de 50% dos incidentes ocorrem em aproximadamente 5% da área estudada (Weisburd, 2015).

Desse modo a partir dessas informações o gesto público pode aplicar os recursos de forma eficiente e localizada, tendo um resultado positivo na prevenção de crimes. No Brasil, ainda, existem poucas pesquisas sobre o tema de Policiamento Preditivo/ Policiamento Inteligente. Ao acessar o catálogo de teses e dissertação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) digitando os caracteres “policiamento inteligente” foram encontradas somente 12 (doze) pesquisas sobre o assunto (Ministério da Educação, 2023). Analisando de forma mais pormenorizada cada pesquisa, foram selecionados 04 (quatro) por estarem diretamente ligadas ao assunto desse artigo.

O quadro 02 abaixo apresenta de forma sistematizada as 04 (quatro) pesquisas selecionadas para análise.

Quadro 2 – Pesquisas sobre policiamento inteligente

AUTOR	INSTITUIÇÃO DE ENSINO	TIPO DA PESQUISA	TITULO	ANO
ARAÚJO JÚNIOR, Adelson Dias de.	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Mestrado	Predspot: predicting crime hotspots with machine learning.	2019
SILVA, Andrio Rodrigo Corrêa	Universidade Federal do Ceara	Mestrado	Predição de localização de crimes em região urbana usando algoritmos de análise de regressão.	2020
LIMEIRA, Marcio Luiz da Costa	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Mestrado	Proposta de Policiamento Inteligente: integrando modelos de localização preditiva e de roteirização eficiente de patrulhas policiais.	2022
SIMÕES JÚNIOR, Moacir Almeida.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Mestrado	Adoção da estratégia de patrulhamento multiagente para otimização do policiamento preventivo na cidade de Porto Alegre, RS	2023

Fonte: Autor, com base nos dados da plataforma CAPES.

Primeiro um estudo feito na Universidade Federal do Ceará, onde o objetivo do autor era analisar dados criminais e realizar a predição de onde ocorre a o crime de roubo a pessoa relacionado a cidade de Fortaleza, utilizando técnicas de regressão. O autor utilizou como banco de dados a cidade americana Filadélfia, Estados Unidos e a cidade de Fortaleza no Brasil (Silva, 2020, p.15).

As técnicas de regressão empregadas neste estudo apresentaram resultados excelentes na previsão de crimes. Ao contrário de abordagens como *deep learning* e *boosting*, os métodos de *K-Nearest Neighbor*, *Random Forest*, *Extra Trees*, *Decision Tree* e *Bagging* não demandaram

uma grande quantidade de parâmetros para o treinamento, o que possibilitou mais tempo dedicado à modelagem dos dados em si, em detrimento do treinamento dos modelos. Os resultados obtidos evidenciaram a viabilidade de alguns desses métodos na construção de modelos preditivos aplicáveis a situações reais (Silva, 2020, p. 94).

A análise dos dados criminais revelou padrões relacionados principalmente a horários e dias da semana em que os crimes ocorreram. Esses padrões proporcionam a oportunidade de implementar estratégias de patrulhamento mais eficientes em áreas específicas, por exemplo. No entanto, é importante ressaltar que, apesar das acuradas previsões alcançadas pelo modelo, é fundamental manter uma regularidade na coleta de novos dados, pois os padrões de crimes tendem a evoluir ao longo do tempo (Silva, 2020, p. 94).

Outro estudo, feito na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, onde o objetivo do autor era melhorar nossa estrutura de previsão proposta anteriormente através de mapeamento alternativo do crime e abordagens de engenharia de recursos, e fornecer uma implementação de código aberto que os analistas policiais podem usar para implantar sistemas preditivos mais eficazes policiamentos (Araújo Júnior, 2019, p. 15).

Segundo o autor, foram identificados alguns desafios para a implantação de sistemas preditivos na segurança pública. O primeiro desafio era encontrar um estudo que apresente de maneira clara e transparente as etapas de processamento envolvidas na criação de futuros focos de crime, ao mesmo tempo que demonstre sua eficácia em comparação com estratégias tradicionais. Em segundo lugar, as ferramentas que sustentam tais estudos são geralmente proprietárias, o que torna a reprodução dos resultados uma tarefa árdua. Em terceiro lugar, a partir da literatura existente, é complicado avaliar como a escolha de um método específico de mapeamento do crime ou

algoritmo de aprendizado de máquina influencia o desempenho preditivo (Araújo Júnior, 2019, p.70).

Na pesquisa citada, utilizou dois métodos de mapeamento do crime, KGrid e KDE, juntamente com dois algoritmos de aprendizado de máquina, *Random Forest e Gradient Boosting*, em comparação a um método de linha de base baseado em uma única agregação autoregressiva. (Araújo Júnior, 2019, p.70).

O estudo também realizou a comparação entre duas cidades, Natal no Brasil e Boston nos Estados Unidos, analisando doze cenários de crimes a partir de conjuntos de dados disponíveis. Em cada cenário de crime, foram aplicados quatro modelos: *KGrid-RF, KGrid-GB, KDE-RF e KDE-GB*, juntamente com um modelo de linha de base. Os resultados apontaram que o modelo KDE-GB apresentou o melhor desempenho em todos os cenários de crime ( $p < 0,001$ ), com uma média de PRRMSE de 3,123 (Araújo Júnior, 2019, p.71).

Além disso, é importante mencionar que os cenários de crime tinham diferentes tamanhos de amostras, o que nos permitiu identificar outros padrões nos resultados. Observou-se que os modelos baseados em KDE demonstraram resultados promissores nos cenários de crime com amostras reduzidas. Constatou-se, também, que à medida que o tamanho das amostras aumentava, o desempenho dos modelos baseados em KDE e KGrid tendia a se aproximar (Araújo Júnior, 2019, p.71).

A terceira pesquisa, realizada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o autor buscou propor um modelo de policiamento inteligente integrado utilizando modelos de localização preditiva de patrulhas policiais e roteirização, a partir de uma abordagem heurística eficiente. (Limeira, 2022, p. 13).

O autor apresenta um Modelo de Previsão para a Localização e Roteamento de Patrulhas, que foi validado usando dados reais. Este modelo representa uma inovação no contexto do policiamento

inteligente, oferecendo a perspectiva de aplicação prática para aprimorar a gestão de operações policiais. A proposta engloba todo o ciclo do policiamento inteligente preditivo, começando com a coleta de dados, seguida de análises preditivas para planejar operações policiais. Espera-se que, com a implementação dessas operações, haja uma redução nos índices de criminalidade, criando assim um ambiente de atuação proativa em áreas de alto risco, mesmo quando recursos são limitados (Limeira, 2022, p. 86).

O modelo utilizou o método *Risk Terrain Modeling* (RTM) para a definição de locais de atuação, considerando o crime de homicídios, em região do município de Porto Alegre. O método, diferente dos hotspots, que considera a incidência anterior do crime analisado, avalia outros fatores que possam interferir para a incidência do delito observado. No caso foram utilizados: zonas de atuação de gangues e tráfico de drogas, locais de violência interpessoal e de conflitos violentos cotidianos, pontos de incidência de homicídios, lugares de ocorrências de arma de fogo e áreas de vulnerabilidade (Limeira, 2022, p. 85).

Assim, considerando dados dos anos de 2020 a 2021, realizou-se uma comparação com outros métodos de localização de facilidades, a p-medianas, o problema de localização de máxima cobertura e k-means. A pesquisa demonstrou que o modelo de RTM proposto, para uma predição mensal das áreas de maior risco, apresentou melhores resultados tanto para o modelo de cobertura de 5% da área estudada, quanto para o modelo que considerou o atendimento de 10% da extensão avaliada, atingindo o índice de assertividade de 31% e 43%, respectivamente (Limeira, 2022, 85).

Além disso, o estudo propôs uma modelagem de roteirização para cobertura das zonas de risco, utilizando a metaheurística Busca Tabu, demonstrando excelentes resultados, com a possibilidade de emprego operacional.

A quarta pesquisa também foi desenvolvida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde o autor tinha como objetivo formular o problema de roteamento dinâmico de patrulhas policiais, inspirado em estratégia multiagente de policiamento (Simões Júnior, 2023, p. 16).

A utilização de técnicas preditivas, no campo do aprendizado de máquina e aprendizado profundo, pode conduzir a previsões mais precisas sobre os horários e locais em que ocorrem os crimes. A disponibilização de informações de geolocalização dos agentes e de ferramentas de roteamento precisas pode resultar em melhorias em tempo real no atendimento de ocorrências. A coleta de dados mais abrangentes sobre o funcionamento de estabelecimentos privados (como bares, restaurantes e clínicas) e públicos (como parques, hospitais e escolas) pode possibilitar aprimoramentos nas previsões. Além disso, um entendimento mais aprofundado das particularidades do funcionamento do serviço policial certamente permitirá a implementação de restrições que tornem o modelo mais fiel à realidade e capaz de produzir resultados mais eficazes. (Simões Júnior, 2023, p. 84-85).

Com base nos dados temporais e geográficos do espaço analisado, foi possível criar um modelo de previsão que foi utilizado como critério para priorizar a alocação de recursos policiais durante o patrulhamento. Além disso, isso resultou em uma seleção mais precisa dos pontos com maior probabilidade de ocorrência de eventos policiais (áreas críticas). O modelo foi testado e validado utilizando dados reais de ocorrências e recursos operacionais em uma unidade de policiamento ostensivo em Porto Alegre. Os resultados demonstraram que a implementação do modelo pode significativamente aprimorar a distribuição das atividades policiais na região, reduzindo a ociosidade nas áreas críticas e diminuindo o tempo de resposta em casos de ocorrências policiais. Em cenários práticos, sua aplicação pode resultar

em uma redução da criminalidade e em um aumento da sensação de segurança nas comunidades afetadas. É importante ressaltar que a precisão da previsão e o tempo de resposta para atender ocorrências podem ser aprimorados. O modelo de previsão alcançou uma acurácia de 64,85% nos dados de teste e um máximo de 30,76% no processo de validação (Simões Júnior, 2023, p. 84-85).

O policiamento preditivo é uma necessidade da nova sociedade. O Estado, especialmente, a Polícia Militar deve investir recursos humanos, materiais e tecnologia fomentando parcerias públicos privadas para trilhar novas pesquisas sobre o policiamento preditivo/inteligente. Ainda, todos os estudos citados acima demonstram um campo fértil para novas pesquisas sobre o policiamento preditivo/inteligente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como exposto, as novas tecnologias têm o potencial de revolucionar a segurança pública, fornecendo às forças policiais ferramentas mais eficientes para combater a criminalidade e proteger a sociedade. No entanto, é imperativo que essas tecnologias sejam implementadas com responsabilidade, ética e transparência, garantindo que os benefícios superem os desafios e preocupações que possam surgir no caminho. Somente assim poderemos aproveitar ao máximo o casamento complexo e promissor entre as novas tecnologias e a segurança pública.

A era da sociedade em rede traz consigo uma diversidade de implicações ligadas à gestão e proteção dos dados. Os riscos potenciais associados ao “uso inadequado” e à divulgação de informações pessoais são abundantes. No entanto, as tecnologias inovadoras de manipulação desses dados também têm o potencial de oferecer inúmeras vantagens em vários aspectos da vida em comunidade. A Segurança Pública é um exemplo proeminente desses domínios.

Novas tecnologias como IA, Big Data, câmeras corporais prometem melhorar a atuação policial em vários aspectos. No Brasil existem diversas ações em nível federal e estadual sobre o uso de novas tecnologias, especialmente, uso do videomonitoramento e sistemas de identificação de veículos.

Ainda falta uma implementação máxima do uso de IA e Big Data. Ainda, o país tem um enorme desafio em realizar uma cooperação entre a União e Estados para construção de bancos de dados de nível nacional para aplicação de mineração, análise e perfilamento de dados. Também algumas pesquisas demonstram as vantagens do denominado policiamento preditivo/inteligente, porém ainda não necessários mais pesquisas e investimentos na temática no país.

Mesmo diante de tempos líquidos, definição acertada por Bauman (2001), uma certeza é que o uso de tecnologias só vai aumentar em todas as áreas do conhecimento, especialmente, na segurança pública, já que segurança é uma demanda global desde no início da formação das primeiras sociedades. O presente artigo analisou algumas novas tecnologias, demonstrando vantagens e dificuldades de suas implementações na área da Segurança Pública no Brasil.

Contudo existe ainda um longo trajeto a ser percorrido, o qual vai precisar de uma cooperação nacional de investimentos humanos, materiais e tecnológicos para conseguir extrair o melhor resultado nas novas tecnologias na segurança pública e gerar bem-estar social para os brasileiros.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Thiago Bottino do; VARGAS, Daniel; PRATES, Fernanda (Coords). **SEGURANÇA PÚBLICA NA ERA DO BIG DATA: Mapeamento e diagnóstico da implementação de novas tecnologias no combate a criminalidade.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2023.

ARAÚJO JÚNIOR, Adelson Dias de. **Predspot: predicting crime hotspots with machine learning**. 2019. 85f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Exatas e da Terra, Programa de Pós- Graduação em Sistemas e Computação. Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/29155>. Acesso em: 15 out. 2023.

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

BRAGA, Anthony A.; TURCHAN, Brandon; PAPACHRISTOS, Andrew V.; HUREAU, David M. Hot spots policing of small geographic areas effects on crime. **Campbell Systematic Reviews**, 15 (3), 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/cl2.1046>. Acesso em: 04 out. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.010.606 RIO DE JANEIRO. Recurso extraordinário com repercussão geral**. Caso Aída Curi. Direito ao esquecimento. Incompatibilidade com a ordem constitucional. Recurso extraordinário não provido. Relator Ministro Dias Toffoli. Julgado em 11 de novembro de 2011. Brasília: DF. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755910773>. Acesso: 04 set. 2023.

BRASIL. **FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA**. As câmeras corporais na polícia militar do Estado de São Paulo: processo de implementação e impacto nas mortes de adolescentes. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/05/cameras-corporais-pmesp.pdf>. Acesso: 05 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Ministério entrega aos estados primeiras ferramentas de Big Data e Inteligência Artificial para combater a criminalidade** 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566331890.72>. Acesso: 1 out. 2023.

CAI, Yijun; LI, Dian; WANG, Yuyue. **Intelligent Crime Prevention and Control Big Data Analysis System Based on Imaging and Capsule Network Model**. *Neural Processing Letters*. Springer Nature, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11063-020-10256-1>. Acesso em: 21 set. 2023.

CANCELIER, Mikhail Vieira de Lorenzi. O direito à privacidade hoje: perspectiva histórica e o cenário brasileiro. **Sequência (Florianópolis)**, p. 213-239, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/ZNmgsYVR8kfvZGYWW7g6nJD/?format=html>. Acesso em: 15 set. 2023.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. A Sociedade em Rede. v. 1. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CHANEY, Spencer; TOMPSON, Lisa; & UHLIG, Sebastian. The utility of hotspot mapping for predicting spatial patterns of crime. **Security Journal**, 21, (1-2), 4-28, 2008. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.sj.8350066>. Acesso em: 04 out. 2023.

COLDREN JR, James R.; HUNTOON, Alissa; MEDARIS, Michael. Introducing smart policing: Foundations, principles, and practice. **Police quarterly**, v. 16, n. 3, p. 275-286, 2013. Disponível em: <https://>

[journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1098611113497042](https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1098611113497042). Acesso em: 06 out. 2023.

DE FREITAS, Michele Caroline dos Santos. A atuação da Polícia Militar do Paraná frente à proteção da mulher em face da violência doméstica mediante o uso da inteligência artificial. **Brazilian Journal of Development**, v. 9, n. 9, p. 26924-26953, 2023. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/63365>. Acesso em: 20 out. 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, v. I.

DUQUE, Robson Cabanas. **A câmera de gravação de vídeo individual como estratégia para o incremento da transparência e legitimidade das ações policiais e afirmação da cultura profissional: uma proposta de sistematização na Polícia Militar do Estado De São Paulo**. 2017. f. 230. Tese (Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) - Academia De Polícia Militar Do Barro Branco, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 147. Disponível em: <https://ibsp.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Tese-Doutorado-DUQUE-Robson-Cabanas-Body-Cam-CAES-PMESP.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

EMIDÃO, R. A. M. **Dados, Informação e Conhecimento enquanto elementos de compreensão do universo conceitual da Ciência da Informação**: contribuições teóricas. 2014. 198 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Marília, 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretária da Segurança Pública. **Conheça o SIM**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/sim>. Acesso em: 10 out. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretária da Segurança Pública. **Termo de cooperação do SIM/RS**. Porto Alegre, 2023. p. 03. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/upload/arquivos/201709/06144616-termo-de-cooperacao.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Segurança Pública. **Cercamento eletrônico e videomonitoramento reforçam Segurança Pública em 36 municípios. Porto Alegre**, 2019. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/cercamento-eletronico-e-videomonitoramento-reforcam-segurancapublica-em-36-municipios>. Acesso em: 06 de out. de 2023.

G1. **Polícia usou ‘robô-bomba’ para matar atirador de Dallas. 2016**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/07/suspeito-de-ataque-em-dallas-diz-que-queria-matar-gente-branca.html>. Acesso em: 06 out. 2023.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.

GOMES, Rodrigo Dias de Pinho. **Big data: desafios à tutela a pessoa humana na sociedade da informação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LEMOS, Ronaldo. **Direito, tecnologia e cultura**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005.

LIMBERGER, Têmis. A Potencialização da Utilização do Uso da Internet pela Covid-19: A Necessidade de uma Agência Administrativa Independente para Proteção dos Dados Pessoais. In: BRAGATO,

Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (Orgs.) **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos Mestrado e Doutorado n. 16. Dossiê Temático: Covid-19 e o Direito. São Leopoldo: Karywa, 2020.

LIMBERGER, Têmis. Informação e Internet, o caso do Facebook – um estudo comparado entre o RGPD e a LGPD. In: BRAVO, Álvaro Sánchez (Director). **Democracia, Pluralismo y Derechos Humanos**. Pamplona: Aranzadi, 2019.

LIMBERGER, Têmis. **O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LIMBERGER, Têmis. TRANSPARÊNCIA E ACESSO AOS DADOS E INFORMAÇÕES: O CASO DO “FACEBOOK” – UM ESTUDO COMPARADO ENTRE O RGPD EUROPEU E O MARCO CIVIL DA INTERNET NO BRASIL. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN Wilson (Orgs.) **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos Mestrado e Doutorado n. 14. São Leopoldo: Karywa, 2018.

LIMEIRA, Marcio Luiz da Costa. **Proposta de Policiamento Inteligente: integrando modelos de localização preditiva e de roteirização eficiente de patrulhas policiais**. 2022. 94 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-graduação em Administração, Porto Alegre, RS. 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/248030>. Acesso em: 01 out. 2023.

MANNING, Peter. As Tecnologias de Informação e a Polícia. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval, Org(s). **Policimento Moderno**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003.

MASKALY, Jon et al. The effects of body-worn cameras (BWCs) on police and citizen outcomes: A state-of-the-art review. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, v. 40, n. 4, p. 672-688, 2017. p. 675. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/PIJPSM-03-2017-0032/full/html>. Acesso: 05 set. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações**. 2023. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 20 out. 2023.

NASCIMENTO PINHEIRO VARGAS, Érica; MATOS RIBEIRO, Mônica. A SOCIEDADE DO CONTROLE DIGITAL E A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 277, p. 01-24. 2023. p. 19. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8297>. Acesso em: 08 out. 2023.

PEIXOTO, Erick Lucena Campos; JÚNIOR, Marcos Ehrhardt. Breves notas sobre a ressignificação da privacidade. **Revista Brasileira de Direito Civil**, v. 16, p. 35-35, 2018. Disponível em: <https://rbdcivil.emnuvens.com.br/rbdc/article/view/230>. Acesso em: 03 set. 2023.

PERRY, Walt L. **Predictive policing**: The role of crime forecasting in law enforcement operations. Rand Corporation, 2013. Disponível em: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR200/RR233/RAND\\_RR233.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf). Acesso em: 06 out. 2023.

RATCLIFFE, Jerry. Crime Mapping: Spatial and Temporal Challenges. In: Handbook of Quantitative Criminology. In **Handbook of Quantitative Criminology**, 2010.

RODOTÁ, Stefano. **A vida na sociedade da Vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RUMMENS, Anneleen; HARDYNS, Wim; PAUWELS, Lieven. The use of predictive analysis in spatiotemporal crime forecasting: Building and testing a model in an urban context. **Applied Geography**, 86, p. 255–261. 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0143622816304957>. Acesso em: 04 out. 2023.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHWAB, Klaus; DAVIS Nicholas. **Aplicando a Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2018.

SEMELER, Alexandre Ribas; PINTO, Adilson Luiz. Os diferentes conceitos de dados de pesquisa na abordagem da biblioteconomia de dados. **Ciência da Informação**, v. 48, n. 1, 2019. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/4461>. Acesso em: 03 out. 2023.

SERBENA, Cesar A. Interfaces atuais entre a E-Justiça e a Q-Justiça no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 45, pp. 47-56, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XVhdtKRxSbZrVXqWV5zhqSz/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2023.

SILVA NETO, Victo José da; BONACELLI, Maria Beatriz Machado; PACHECO, Carlos Américo. O sistema tecnológico digital: inteligência artificial, computação em nuvem e Big Data. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 19, p. 01-31, 2021. p.08. Disponível em: <https://www>.

scielo.br/j/rbi/a/bySdpVGyHNkGvYBr5qVgpmh/. Acesso em: 06 out. 2023.

SILVA, Andrio Rodrigo Corrêa. **Predição de localização de crimes em região urbana usando algoritmos de análise de regressão**. 2020. 99f. Mestrado (dissertação) Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica e de Computação, Sobral, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/56162>. Acesso em: 10 out. 2023.

SIMÕES JÚNIOR, Moacir Almeida. **Adoção da estratégia de patrulhamento multiagente para otimização do policiamento preventivo na cidade de Porto Alegre, RS**. 2023. 93f. Mestrado (Dissertação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-graduação em Administração, Porto Alegre, RS, 2023. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/263224>. Acesso em: 04 out. 2023.

TEPEDINO, Gustavo. A tutela da personalidade no Ordenamento Civil-Constitucional Brasileiro. In: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VIEIRA, Tatiana Malta. **O direito à privacidade na sociedade da informação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

WEISBURD, David. The law of crime concentration and the criminology of place. **Criminology**, 53, no. 2: 133-157, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1745-9125.12070>. Acesso: 06 out. 2023.

ZUBOFF, S. Big Brother: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação. In: BRUNO, F. et al. (Orgs.). **Tecnologias da vigilância: perspectivas da margem**. São Paulo: Boitempo, 2018.

## **ATIVIDADE DE BOMBEIRO VOLUNTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. IMPOSSIBILIDADE. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO - CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. STF, ADI 5354-SC.**

Roger Nardys de Vasconcellos<sup>1</sup>  
Marlon Jorge Teza<sup>2</sup>

**A FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES DE  
OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME**, pessoa jurídica  
de direito privado, sem fins lucrativos, com assento no Conselho

1 Tenente-Coronel QOEM do Corpo de Bombeiros Militar/RS (atual); Membro do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CONESP (2021); Capitão QOEM da Brigada Militar/RS (2005-2018); Tenente Intendente do Exército Brasileiro (1994-2003); Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUC/RS, 1998); Bacharel em Ciências Policiais e Segurança Pública (APM/RS, 2005); Especialista em Direito Processual Civil (PUC/RS, 2002); Especialista em Direito Militar (PUC/RS, 2007); Especialista em Bombeiro Militar (ABM/RS, 2017); Curso Avançado de Administração Policial Militar - CAO (APM/RS, 2017); Curso Avançado de Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública e Defesa Civil - CSP (ABM/RS, 2019); Professor da Academia de Polícia Militar (APM/RS); Professor da Academia de Bombeiros Militar (ABM/RS); Tutor da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ); Coordenador-Geral da Assessoria Jurídica e Legislativa da Secretaria de Estado da Segurança Pública/RS (2015-2018); Consultor de Licitações e Contratos Administrativos; Professor de Legislação Especial da pós-graduação em Políticas e Intervenção em Segurança Pública do IMED/SENASP; Instrutor de abordagem e defesa pessoal policial CREF/RS 16.362-P; Experiência profissional na contabilidade pública e privada CRC/RS 57448/05; Experiência profissional na advocacia pública e privada (OAB/RS 55.921); Diretor Jurídico da Federação Nacional de Entidades de Militares Estaduais - FENEME ([www.feneme.org.br](http://www.feneme.org.br)); Vice-Presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar RS - ASOFBM ([www.asofbm.org.br](http://www.asofbm.org.br)); Vice-Presidente da Região Sul da Associação Nacional de Militares do Brasil - AME/BRASIL ([www.amebrasil.com.br](http://www.amebrasil.com.br)); Diretor Estadual RS do Instituto Brasileiro de Segurança Pública - IBSP ([www.ibsp.org.br](http://www.ibsp.org.br)); pesquisador e palestrante.

2 Pós-graduado em Gestão de Segurança Pública. Atualmente é Coronel da Reserva Remunerada Polícia Militar de Santa Catarina, professor da Academia de Polícia Militar da PMSC nos cursos de Graduação e Pós-graduação. Bacharel em Estudos Sociais pela Universidade do Vale do Itajaí e em Curso de Formação de Oficiais pela Academia de Polícia Militar.

Nacional de Segurança Pública, constituída por Entidades de Oficiais Militares dos Estados e do Distrito Federal, na defesa dos direitos e interesses de seus associados, congregando em seus quadros oficiais e praças, perfazendo uma representação nacional com 52 entidades, das quais 10 são universais, num total de mais de cem mil militares estaduais, vem apresentar análise acerca da **ADI 5354-SC**, versando sobre a vedação do exercício do poder de polícia na atuação do Bombeiro Voluntário, mediante as considerações que seguem:

### **Preambularmente.**

A presente nota técnica **não trata** sobre **bombeiro civil, profissional autônomo da iniciativa privada**, com regulamentação específica sobre a necessidade ou obrigatoriedade de sua contratação. Por meio da **Lei nº 11.901/09**, a União estabeleceu o regramento relativo ao Bombeiro Civil, definindo seu campo de atuação **na esfera privada e na administração pública indireta**.

De outro modo, é de se destacar que a construção de uma sociedade solidária constitui um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso I, CRFB/88), que pode ser concretizada por meio da cooperação entre o Poder Público (aqui representado pelos Corpos de Bombeiros Militares) e a esfera privada (no contexto, as Associações de Bombeiros Voluntários) em prol do bem comum.

A presente análise, portanto, busca fortalecer a colaboração entre as Associações de Bombeiros Voluntários e os Corpos de Bombeiros Voluntários, oferecendo exame de juridicidade e segurança jurídica, à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal, para que Estados e Municípios possam ampliar as proteções das comunidades, respeitados os parâmetros constitucionais e infraconstitucionais.

Sob essa perspectiva, assentam-se as seguintes considerações:

1. Inicialmente, convém destacar que o exercício da jurisdição constitucional e da especialização dos Poderes em face das

transformações do Estado pressupõe a evidência da Constituição, enquanto documento jurídico, a partir da vinculação do poder ao Direito, decorrente sobretudo das conquistas históricas alcançadas com o conceito de Estado moderno e com a ideia de Constituição enquanto norma fundamental que estabelece as diretrizes estatais e os direitos fundantes.

2. Tanto é assim a preciosa lição de Valiente, para quem “*la Constitución no se disuelve em los derechos o se reduce a ellos. Pero los derechos fundamentales y los valores que los informan deben ser los objetivos que el Estado democrático de Derecho se propone realizar*”<sup>3</sup>.

3. No caso em análise, observa-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5354-SC, no voto do Relator Min. Dias Toffoli<sup>4</sup>, **considerou incompatível com a Constituição da República (CF/88) o parágrafo único do art. 112 da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC)**<sup>5</sup>, e **o §1º do art. 12 da Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013**<sup>6</sup>, dessa unidade federativa. Além da inconstitucionalidade do precitados dispositivos, soma-se a ilegalidade, por também colidir com normas gerais da União.

---

3 VALIENTE, Francisco Tomás y. **Constitución: Escritos de Introducción Histórica**. Madri: Celesa, 1996. P. 45.

4 O voto condutor foi acompanhado pelo Min. Ricardo Lewandowisk, Min. Gilmar Mendes e Min. Rosa Weber. O Min. Alexandre de Moraes declarou-se impedido e o Min. André Mendonça pediu vista.

5 CESC/89, art. 112. Compete ao Município: (...)

Parágrafo único. No exercício da competência de fiscalização de projetos, edificações e obras nos respectivos territórios, os Municípios poderão, nos termos de lei local, celebrar convênios com os **corpos de bombeiros voluntários** legalmente constituídos até maio de 2012, para fins de verificação e certificação do atendimento às normas de segurança contra incêndio.

6 Lei 16.157/13, art. 12. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar autos de infração e responsáveis pelas vistorias e fiscalizações os bombeiros militares e os Municípios, podendo os Municípios **delegar competência aos bombeiros voluntários**.

4. Os dispositivos atacados afrontam não só a harmonia do sistema constitucional como violam a integridade desse mesmo sistema. Neste sentido, inclusive, a lição de Jorge Miranda, para quem “a violação de uma norma constitucional surge como uma quebra na integridade do sistema da Constituição”<sup>7</sup>.

5. Com efeito, tais dispositivos (parágrafo único do art. 112 da CESC e § 1º do art. 12 da Lei 16.157/2013) invadem competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, estabelecendo a possibilidade de delegação de competência pelos municípios a voluntários, fora das hipóteses previstas nos arts. 22, XXI, e 144, da Constituição Federal.

6. Em âmbito federal, destaca-se o teor da Lei 10.029, de 20 de outubro de 2000, que estabelece, na forma do art. 22, XXI, da Constituição Federal<sup>8</sup>, **normas gerais** para prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares.

7. No Brasil, a atividade pública de bombeiros é de responsabilidade do Estado-membro, tendo as corporações militares tal atribuição, por disposição constitucional. Contudo, a lógica que perpassou a criação das organizações de bombeiros voluntários foi a de reunir pessoas para auxiliar na autoproteção das comunidades. O bombeiro voluntário, em sua essência, traz esse caráter comunitário e, não raras vezes, reúne entusiasmados com a possibilidade de ajudar o próximo sempre que possível. Ele é um membro da comunidade oriundo das mais variadas profissões, às vezes com treinamento especializado, às vezes sem uma capacitação mais elaborada, mas

---

7 MIRANDA, Jorge. **Contributo para Uma Teoria da Inconstitucionalidade**. Coimbra: Coimbra, 1996a. P. 238.

8 CF/88, art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

sempre disposto a “auxiliar”. Muito importante compreender que, não obstante o espírito altruísta, a atividade não tem condão obrigatório, ou seja, sua essência é a voluntariedade. **Não se pode exigir que uma atividade de natureza “voluntária” cumpra papel “obrigatório”, pois ambas se encontram em polos diametralmente opostos no ordenamento jurídico.** Fica, desde já, cristalino que a essência do serviço voluntário é auxiliar e, como tal, prescinde de um principal, o qual por força de dispositivo constitucional no Brasil é o Corpo de Bombeiros Militar. Este último sim, com a obrigação de responder aos sinistros e, por consequência, de exercer o poder de fiscalização sobre edificações e áreas de risco. Não se pode exigir de um voluntário que assuma riscos excepcionais à sua integridade física, nem mesmo que assuma riscos sobre a integridade física de terceiros, da mesma forma que não se pode alcançar poder de fiscalização sobre assuntos de interesse público a um voluntário, seja qual tipo de voluntário for. Aqui não se busca, fique claro, desmerecer as atividades dos serviços civis auxiliares de bombeiros, tais como os corpos de bombeiros voluntários, mas ao contrário, o objetivo é assegurar que membros da comunidade que “emprestam” seu tempo e energia de forma voluntária não sejam impelidos a arriscar suas vidas e a de terceiros, bem como de assumir responsabilidades administrativas, civis e penais que não lhes são constitucionalmente afetas.

8. O Decreto Federal nº 88.777/1983 prevê, dentro do Território da respectiva Unidade da Federação, que caberá aos Corpos de Bombeiros Militares a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares. Estes são organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos que ofereçam semelhança com os usados pelos Bombeiros Militares e que possam com eles ser confundidos.

9. Ademais, não se pode deixar de citar o teor do artigo 3º, parágrafo 2º, da Lei Federal n.º 13.425, de 30 de março de 2017, que autoriza a criação e manutenção de serviços de prevenção e combate a incêndios e atendimento a emergências nos Municípios que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar:

**Art. 3o - Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos.**

§ 2o Os **Municípios** que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, **MEDIANTE CONVÊNIO com a respectiva CORPORAÇÃO MILITAR ESTADUAL.**

10. Os **Convênios**<sup>9</sup> atuam como mecanismo de integração e desenvolvimento do Corpo de Bombeiros Militar, tanto no que concerne a sua interação com outros entes federativos, quanto na conjugação de esforços com entidades civis. Adotam a fórmula insculpida no artigo 241 da Constituição Federal, que permite a conjugação de esforços entre os diversos órgãos da Administração, de um lado procurando eliminar a atuação dúplice, repetitiva de ações que visem a um mesmo resultado final, e de outro, conectando e coordenando esforços de múltiplos agentes, buscando redistribuí-los com vistas à otimização da eficiência e economicidade dos resultados.

11. É fundamental consignar, dentre os atos normativos analisados na presente Nota Técnica, a vedação de **entregar atividade de segurança pública, típica de Estado, ao particular.** Cabe à União

---

9 Manual de convênios: guia didático para a gestão de convênios no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul [recurso digital] /Roger Nardys de Vasconcellos, Darlen Silva Ribeiro, Vinícius Oliveira Braz Deprá. -- 1. ed.-- Belém: Rfb Editora, 2020, pg. 14.

legislar, de forma geral, sobre organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, e aos Estados cabe legislar sobre o regime jurídico, organização e funcionamento dos órgãos incumbidos do exercício da segurança pública (art. 42, § 1º, c/c os arts. 142, § 3º, X, e 144, § 7º, da CF/88).

12. Por conseguinte, consideradas as regras de repartição de competência legislativa, não pode regulamentação estadual dispor, fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, contrariamente ou sobre normas próprias da lei geral, sob pena de inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa da União. É o que tem afirmado o Supremo Tribunal Federal a esse respeito, como se pode ver de trecho da ementa do seguinte julgado:

Cotejo entre lei complementar estadual e lei complementar nacional – Inocorrência de ofensa meramente reflexa – A usurpação da competência legislativa, quando praticada por qualquer das pessoas estatais, qualifica-se como ato de transgressão constitucional.

A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, Estudos de Direito Constitucional, p. 336, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais [...], não pode ultrapassar os limites de competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

**A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em**

sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes<sup>10</sup>. (g.n.)

13. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a medida cautelar na **ADI 3.774/DF**<sup>11</sup>, reconheceu à Lei 10.029/2000 caráter de norma geral de organização das Polícias Militares (PMs) e Corpos de Bombeiros Militares (CBMs) e suspendeu a eficácia do art. 5º, I e II, da **Lei 430, de 16 de abril de 2004, do Estado de São Paulo**, no que dispunha de forma contrária à Lei 10.029/2000, sobre limite de idade no serviço auxiliar voluntário daquele Estado-membro.

14. Dessa maneira, os dispositivos questionados são necessariamente inconstitucionais no que divirjam ou inovem em relação à Lei Federal 10.029/2000. A Lei 10.029/2000, além de restringir o exercício do serviço militar voluntário a atividades administrativas e auxiliares (art. 1º), proíbe porte de arma de fogo e exercício de poder de polícia pelos voluntários (art. 5º), estabelece duração máxima de dois anos dos serviços voluntários (art. 2º), auxílio mensal de caráter indenizatório não superior a dois salários mínimos (art. 6º, § 1º) e impossibilita caracterização de vínculo empregatício e de natureza previdenciária pela prestação de serviços voluntários (art. 6º, § 2º). Confira-se o teor da Lei 10.029/2000:

Art. 1º. Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, observadas as disposições desta Lei.

Art. 2º. A prestação voluntária dos serviços terá duração de um ano, prorrogável por, no máximo, igual período, a critério do Poder Executivo, ouvido o Comandante-Geral da respectiva Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar.

Parágrafo único. O prazo de duração da prestação voluntária poderá ser inferior ao estabelecido no caput deste artigo nos seguintes casos:

---

10 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.903/PR. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 10 /12/2005, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 19 set. 2008.

11 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida cautelar na ADI 3.774/DF. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA. 25/10/2006, maioria. *DJe*, 11 jun. 2007.

I – em virtude de solicitação do interessado;  
II – quando o voluntário apresentar conduta incompatível com os serviços prestados; ou

III – em razão da natureza do serviço prestado.

Art. 3º. Poderão ser admitidos como voluntários à prestação dos serviços:

I – homens, maiores de dezoito e menores de vinte e três anos, que excederem às necessidades de incorporação das Forças Armadas; e  
II – mulheres, na mesma faixa etária do inciso I.

Art. 4º. Os Estados e o Distrito Federal estabelecerão:

I – número de voluntários aos serviços, que não poderá exceder a proporção de um voluntário para cada cinco integrantes do efetivo determinado em lei para a respectiva Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar;

II – os requisitos necessários para o desempenho das atividades ínsitas aos serviços a serem prestados; e

III – o critério de admissão dos voluntários aos serviços.

Art. 5º. Os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer outros casos para a prestação de serviços voluntários nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, sendo vedados a esses prestadores, sob qualquer hipótese, nas vias públicas, o porte ou o uso de armas de fogo e o exercício do poder de polícia.

Art. 6º. Os voluntários admitidos fazem jus ao recebimento de auxílio mensal, de natureza jurídica indenizatória, a ser fixado pelos Estados e pelo Distrito Federal, destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere esta Lei.

§ 1º. O auxílio mensal a que se refere este artigo não poderá exceder dois salários mínimos.

§ 2º. A prestação voluntária dos serviços não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

15. A incompatibilidade dos dispositivos vergastados com a Constituição da República nasce da inobservância do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, por invasão direta e frontal da competência legislativa da União ditada pelo art. 22, XXI, da Constituição.

16. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar a validade da **Lei 17.882, de 27 de dezembro de 2012, do Estado de Goiás**, que instituiu o “**Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual** (SIMVE)” na PM e no CBM goianos, reconheceu-lhe inconstitucionalidade formal

e material. A lei goiana continha preceitos análogos aos que ora se discute. Veja-se a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.882/2012 DO ESTADO DE GOIÁS. SERVIÇO DE INTERESSE MILITAR VOLUNTÁRIO (SIMVE). INOBSERVÂNCIA DA REGRA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ART. 37, II, E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PREVISÃO GENÉRICA E ABRANGENTE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: OFENSA AOS ARTS. 37, II, IX, E 144, CAPUT, DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.  
[...]

5. **A competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros (CRFB/88, art. 24), nos casos em que cabe àquela estabelecer normas gerais (§ 1º) e a estes normas suplementares (§ 2º), submete-se ao exame de constitucionalidade em sede de fiscalização normativa abstrata quando configurada inconstitucionalidade direta, imediata e frontal.** Precedentes do Plenário: ADI 1366 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 20-09-2012; ADI 2656/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 01.08.2003; ADI 311 MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 14-09-1990.

6. É que afronta o texto maior lei estadual que regule fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, atentando contra as normas gerais de competência da União em manifesta usurpação de competência (CRFB/88, arts. 22, XXI, e 24, § 2º).

7. **É inconstitucional, por vício formal, lei estadual que inaugura relação jurídica contraposta legislação federal que regula normas gerais sobre o tema, substituindo os critérios mínimos estabelecidos pela norma competente.**

8. In casu, a Lei nº 17.882, de 27 de dezembro de 2012, do Estado do Goiás, ao instituir o Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual (SIMVE) na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, instituiu uma classe de policiais temporários, cujos integrantes, sem o indispensável concurso público de provas e títulos, passam a ocupar, após seleção interna, função de natureza policial militar de maneira evidentemente inconstitucional.

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

10. Proposta a modulação temporal pelo Relator, não se obteve, no Plenário, o quorum necessário para a sua aprovação.

17. O Professor Hely Lopes Meirelles<sup>12</sup> esclarece que:

“A natureza da função pública e a finalidade do Estado impede que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda a ação administrativa” (MEIRELLES, 2003, p.83).”

18. A inconstitucionalidade formal dos dispositivos estaduais, ao viabilizarem exercício por bombeiros voluntários de funções próprias do Corpo de Bombeiros Militares, por delegação de municípios, é flagrante à luz dos precedentes da Suprema Corte.

19. Execução da prevenção e o combate de incêndios, as buscas e salvamentos, as ações de defesa civil e a polícia judiciária militar é atribuição de Estado, de caráter essencial e permanente, cometida pelo § 5º do art. 144 da CF/88 aos Corpos de Bombeiros Militares, como órgãos incumbidos da segurança pública. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, as atribuições de segurança pública devem ser exercidas exclusivamente pelos órgãos do rol taxativo do art. 144 da CF/88<sup>13</sup>.

20. Em **caso similar**, decidiu a Suprema Corte, ao julgar a medida cautelar na **ADI 2.752/DF**<sup>14</sup>, violar o art. 144, caput, e § 5º, da Constituição, a criação de “**Serviço Comunitário de Quadra**”, caracterizado como **serviço de vigilância prestado por particulares, por consubstanciar, em essência, policiamento ostensivo, que deve ser desempenhado APENAS por polícias militares**, função indelegável aos particulares.

12 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2003.

13 STF. Plenário. ADI 236/RJ. Rel.: Min. OCTAVIO GALLOTTI. 7/5/1992, maioria. *DJ*, 1º jun. 2001; ADI 1.182/DF. Rel.: Min. EROS GRAU. 24/11/2005, un. *DJ*, 10 mar. 2006; ADI 2.827/RS. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 16/9/2010. *DJe*, 5 abr. 2011.

14 STF. Plenário. ADI 2.752-MC/DF. Rel. Min.: JOAQUIM BARBOSA. 12/2/2004, maioria. *DJ*, 23 abr. 2004.

21. Aliás, no âmbito do Estado Democrático de Direito, reverbera a existência e manutenção do Estado por meio do poder que emana do povo, por meio do sufrágio universal, momento em que há uma força que promove um equilíbrio diante da pluralidade política, buscando com isso, o desenvolvimento da polícia como atividade inerente à garantia da boa ordem em favor da coletividade. Com isso, o termo polícia está afeto à necessidade de preservação das condições indelévels ao convívio social.

22. A perspectiva do poder de polícia se decompõe em três relevantes perspectivas perante a sociedade, a saber: segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. A escorreita harmonização do conceito recai sobretudo pela contabilidade com o seu exercício em face dos pressupostos fundamentais do nosso Estado, especialmente o exercício em obediência aos ditames da legalidade e sobretudo observância do respeito aos direitos e garantias individuais.

23. Com isso, sobre o tema da impossibilidade de se delegar o exercício do poder de polícia, assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal: “indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados”. (ADI 1717, Relator Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003).

24. Os Corpos de Bombeiros Militares desempenham funções **exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio da força**. Inconcebível é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o particular substituir o Estado.

25. Frise-se que, para a criação da guarda municipal, foi preciso a promulgação de emenda constitucional inserindo no rol dos parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal a previsão, ainda assim vinculando-se a atuação da citada guarda “[...] à proteção de seus

bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Nesse contexto, o **Supremo Tribunal Federal** já definiu no sentido da **inviabilidade de criação e intitulação dos órgãos de segurança pública** à regime diverso daquele previsto na própria Constituição Federal:

(...)

5. **Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes.**

6. **Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes.**

7. **Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes.**

8. **Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública.**

9. **Violação do artigo 144 c/c o artigo 25 da Constituição da República.**

10. **Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.” (ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, DJE de 6-4-2011).**

26. Nesta mesma linha de raciocínio, o **Supremo Tribunal Federal** decidiu, em sede de **Repercussão Geral**:

“A **segurança pública**, presentes a **prevenção e o combate a incêndios**, faz-se, no campo da **atividade precípua, pela unidade da Federação**, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim (**Tese 16 – RE 643247**)”.

27. Os dispositivos questionados, portanto, apresentam vícios insanáveis, em desacordo com a Constituição Federal e com a Legislação Federal, que reserva as **competências ao ente representante da Administração Pública** (“Bombeiro Militar”), **eixo estruturante do Estado Democrático de Direito** em que o Estado **ostenta posição primária** no tocante a **atividades típicas de bombeiros militares**. Por óbvio, que o serviço prestado pelos bombeiros voluntários não pode ter o condão de usurpar a competência e substituir os corpos de bombeiros militares ou os demais órgãos de segurança pública.

Pensar diferente, seria permitir a interpretação da possibilidade de transferência a pessoa privada atribuições de judicatura, arrecadação de impostos, polícia judiciária, entre outras.

28. A temática também vem sendo acompanhada pelo Ministério Público nos Estados, com destaque a normatização exarada do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Nota Técnica 02/2020, de 01/07/2020, que trata da normatização dos serviços civis e auxiliares de bombeiros no Rio Grande do Sul, vejamos:

*“Desse conjunto de normas constitucionais e complementares deflui que o Estado ostenta posição de primazia no tocante a atividades típicas de bombeiros, **ficando permitido aos Municípios constituir serviços auxiliares, os quais poderão atuar mediante convênio com aquele.** Muito claramente, relação entre entes federativos.”*

29. O **sistema de separação dos poderes**, consagrado nas Constituições do mundo contemporâneo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Sem embargo, é indiscutível que o todos os poderes se acham plenamente vinculados às Constituições Federal e Estaduais, não lhes sendo autorizados descumpri-las, sob o pretexto de atuar como agente de alguma inovação legislativa, sobretudo, quando inconstitucional. Não cabe, na vigência do Estado Democrático de Direito, reprisar sob novas vestes ideias inconstitucionais, que confundam a soberania do povo com o poder atribuído ao agente político, por mais apoio popular que tenha<sup>15</sup>.

30. É necessário, portanto, identificar no **Estado Democrático de Direito a formação do interesse público** calcado em interesses universalizáveis e publicamente justificáveis. As razões e os interesses

---

15 SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho* / Cláudio Pereira de Souza Neto ; Daniel Sarmento – 2. ed. Belo Horizonte: Fórum , 2014. P. 353.

forjados em um discurso e uma prática corporativa, sempre no sentido de impor à vontade inconstitucional de uma minoria, parecem forjar interesses unilaterais, sectários, e, frequentemente, obscurantistas, o que obviamente não se pode tolerar<sup>16</sup>.

31. Recentemente o **Estado do Rio Grande do Sul** publicou a **Lei Estadual 15.726/2021**, com uma indevida ingerência do Poder Legislativo sobre as atribuições do Poder Executivo Estadual, em patente descompasso com o texto constitucional **ao tentar atribuir funções típicas de Estado aos Bombeiros Voluntários** (Entidade Privada). O **Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público** do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou a **Ação Direta de Inconstitucionalidade** 70085483360, e foi **DEFERIDA MEDIDA LIMINAR**, para provisória e cautelarmente suspender os efeitos da Lei Complementar Estadual nº 15.726, de 26 de outubro de 2021.

32. Nessa toada, a Suprema Corte está reafirmando a jurisprudência constitucional em convergência com o alhures sustentado, no julgamento da ADI 5354-SC, de cujo voto condutor extrai-se os seguintes excertos, *in verbis*:

(...) Vê-se, portanto, que seja pela atividade que exercem, seja pela forma como se associam com o Poder Público para exercê-la, os corpos de **bombeiros voluntários configuram-se como verdadeiros serviços auxiliares dos corpos de bombeiros militares**.

No meu entender, é extrema de dúvidas a importância da colaboração entre os diversos setores da sociedade civil na busca pela manutenção do patrimônio e do bem-estar comum. Nada obstante, o que se discute nesta ação – sem prejuízo do reconhecimento de toda importância dessa forma de organização – é se haveria, no ordenamento jurídico pátrio, alguma limitação à atuação de corporações voluntárias de bombeiros. Para tanto, é imprescindível perquirir, primeiramente, se haveria algum limite à competência legiferante e à competência material dos Estados-membros acerca da matéria. (...)

Assim, temos o seguinte quadro: a União é competente para legislar sobre defesa civil, assim como para expedir normas gerais sobre a

---

16 MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2017. P. 771

organização dos corpos de bombeiros militares e serviços auxiliares; e, legislando sobre essas matérias, permitiu que os Estados, no exercício da competência legislativa para suplementar as normas gerais sobre os corpos de bombeiros militares e seus serviços auxiliares, estabeleçam outros casos para a prestação de serviços voluntários nos Corpos de Bombeiros Militares. Entretanto, assim o fez estabelecendo claras vedações aos respectivos prestadores, quais sejam: porte ou uso de armas de fogo nas vias públicas e, ainda – de especial relevância ao que se aprecia no presente voto – **o exercício do poder de polícia.**

Os atos próprios de poder de polícia são restritos às entidades estatais e, em matéria de defesa civil, reserva-se parcela significativa dessa tarefa ao Corpo de Bombeiros Militar. As previsões da Lei federal nº 13.425, de 30 de março de 2017 (conhecida como Lei Boate Kiss) - a qual “estabelece diretrizes gerais e ações complementares sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, atendendo ao disposto no inciso XX do art. 21, no inciso I, in fine, do art. 24, no § 5º, in fine, do art. 144 e no caput do art. 182 da Constituição Federal” (art. 1º, inciso I) - reforçam essa conclusão, pois depreende-se dessa legislação que os atos de poder de polícia relativos à prevenção e combate a incêndios e desastres cabem ao Corpo de Bombeiros Militar e à administração municipal, nada dispondo a lei sobre a delegação dessas atividades a particulares. (...)

Portanto, resta claro que a atividade fiscalizatória, bem como a consequente imposição de sanção pelo descumprimento das normas aplicáveis, são típicas manifestações do poder de polícia, e não poderiam, por expressa disposição legal federal, ter sido delegadas aos corpos de bombeiros voluntários.

De notar, ademais, que os preceitos questionados contrariam a Lei federal nº 13.425, de 30 de março de 2017, que trata das medidas de prevenção a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público. Ao passo que a Constituição do Estado de Santa Catarina, no seu art. 112, parágrafo único, permite que Municípios celebrem convênios com os corpos de bombeiros voluntários para a certificação do atendimento às normas de segurança contra incêndio, a Lei Federal 13.425/2017 estabelece tão somente a **possibilidade de convênio com a respectiva corporação militar estadual, caso o Município não conte com unidade de Corpo de Bombeiros Militar instalada** (art. 3º, § 2º). A lei federal também fixa caber ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, incluindo nessas atividades a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo (art. 3º, caput e § 1º),

nada prevendo sobre a possibilidade de delegação dessas atividades a agentes privados. (...)

Assim, não se admite que os Estados, a título de suplementar a legislação federal, inovem ou divirjam das disposições constantes da lei federal que institui normas gerais sobre o tema, sob pena de usurpação de competência. (...)

Ademais, se às forças auxiliares supervisionadas pelo Estado é vedado o exercício do poder de polícia, **com muito mais razão ele seria negado às entidades que se pretendem completamente independentes da gerência estatal.** (...)

Tenho, desse modo, por caracterizada, no caso, a inconstitucionalidade formal das normas estaduais combatidas, que afrontam – de modo direto – as previsões federais gerais sobre o tema.

Não bastasse, a inconstitucionalidade identificada nas normas estaduais combatidas é também material, pois tal como adiantei (porque necessário à identificação de afronta à lei federal) **agentes não estatais não poderiam, tal qual previsto nas normas estaduais combatidas, exercer poder de império sobre indivíduos.** (g.n.)

33. Isso posto, no intuito de contribuir com a construção do ordenamento jurídico e na melhoria da prestação do serviço público essencial e indelegável de segurança pública, a FENEME entende que a matéria precisa de pacificação, para que as Associações de Bombeiros Voluntários possam auxiliar os Corpos de Bombeiros Militares em sinergia de desideratos, buscando o bem comum, dentro dos parâmetros constitucionais e legais.

Brasília (DF), 08 de abril de 2022.



**MARLON JORGE TEZA**  
Cel PM - Presidente



**Roger Nardys de Vasconcellos**  
TC BM – Diretor Jurídico

